

Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union

Bartels, Lorand

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bartels, L. (2014). *Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union*. (Studie / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-391751>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union

Lorand Bartels



Deutsches Institut
für Menschenrechte

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: +49 (30) 25 93 59 – 0

Fax: +49 (30) 30 25 93 59 – 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Übersetzung: Valentin Jeutner

Redaktion: Philipp Cyrus, Ingrid Müller, Christopher
Schuller, Emanuela Stanisav

MISEREOR

Postfach 10 15 45

52015 Aachen

Germany

Tel.: +49 (241) 44 2 0

Fax: +49 (241) 44 2 188

info@misereor.de

www.misereor.org

Satz:

Verlagsgesellschaft W.E. Weinmann e.K., Filderstadt

Druck:

Druckerei Kehrberg, Berlin

Foto:

© allOver, Max Dereta

März 2014

ISBN 978-3-945139-09-7 (PDF)

ISBN 978-3-945139-10-03 (Print)

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Misereor

Alle Rechte vorbehalten

Der Autor

Dr. Lorand Bartels ist Dozent für Völkerrecht an der Juristischen Fakultät sowie Mitglied der Trinity Hall der Universität Cambridge. Der Schwerpunkt seiner Lehr- und Forschungsaktivitäten liegt im Bereich Völkerrecht, WTO-Recht sowie EU-Recht. Er hat an der Universität von New South Wales Englische Literatur und Jura studiert sowie einen PhD in Jura des Europäischen Hochschulinstituts erlangt.

Davor war Dr. Bartels als Dozent für internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Edinburgh tätig. Zusätzlich hat er an mehreren anderen Universitäten unterrichtet, etwa an der Europäischen Rechtsakademie des Europäischen Hochschulinstituts. Des Weiteren ist er Fakultätsmitglied der IELPO (Barcelona) und MILE (World Trade Institute, Bern) für deren Programme zum Thema Handelsrecht. Bis 2007 war Dr. Bartels zudem ein Alexander von Humboldt Stipendiat und AHRC Forschungsstipendiat am Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Dr. Bartels ist Mitglied des International Trade Law Committee der ILA (International Law Association) und des Executive Council of the Society of International Economic Law (London), an dessen Gründung er beteiligt war. Außerdem ist Dr. Bartels Herausgeber der *Cambridge International Trade and Economic Law Series* (CUP) sowie Mitherausgeber des *Journal of World Trade* (Kluwer) und Mitglied des redaktionellen Beirats zahlreicher weiterer akademischer Fachzeitschriften, unter anderem des *Journal of International Economic Law* (OUP), des *Journal of International Dispute Settlement* (OUP) und des *Legal Issues of Economic Integration* (Kluwer).

Dr. Bartels stand zudem zahlreichen Staaten und internationalen Organisationen als Experte beratend zur Seite, unter anderem dem Commonwealth Secretariat, ECOWAS, der EU und SADC. Außerdem ist er Mitglied des Beirats des Trade Advocacy Fund des Britischen Entwicklungshilfeministeriums.



Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

Misereor

MISEREOR ist das katholische Hilfswerk für Entwicklungszusammenarbeit. Gemeinsam mit einheimischen Partnern unterstützt das Werk Menschen jedes Glaubens und jeder Kultur. Gegründet wurde das „Bischöfliche Hilfswerk MISEREOR e.V.“ 1958 als „Aktion gegen Hunger und Krankheit in der Welt“. Den Namen schlug der Kölner Kardinal Joseph Frings vor, in Anlehnung an den Ausspruch Jesu „Misereor super turbam“ („Ich habe Mitleid mit den Menschen“).

Seit 1958 hat MISEREOR über 102.000 Entwicklungsprojekte in Afrika, Asien, Lateinamerika und Ozeanien mit über 6,4 Milliarden Euro gefördert.



Studie

Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union

Lorand Bartels



Deutsches Institut
für Menschenrechte

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Vorwort

„Staaten müssen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren“: Mit dieser Feststellung beginnen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die im Juni 2011 einstimmig im Menschenrechtsrat angenommen wurden. Mit der Annahme der Leitprinzipien liegt erstmals ein international abgestimmter Rahmen für eine menschenrechtlich kohärente Ausgestaltung wirtschaftlicher Beziehungen vor. Staaten müssen demnach geeignete Maßnahmen ergreifen, „um Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“. Die Leitprinzipien beziehen sich explizit auch auf die internationale Handels- und Investitionspolitik und formulieren die Erwartung an die Staaten, eine kohärente Politik zu gewährleisten, die auf den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten aufbaut.

Unter anderem fordern die UN-Leitprinzipien jeden Staat auf, vor dem Abschluss von Handels- oder Investitionsabkommen sicherzustellen, dass die darin enthaltenen Vereinbarungen die staatlichen Spielräume zum Schutz der Menschenrechte nicht einschränken. Handels- und Investitionsabkommen dürfen überdies keine der Vertragsparteien „von der uneingeschränkten Umsetzung neuer menschenrechtsbezogener Rechtsvorschriften abhalten oder sie bei der Umsetzung dem Risiko eines bindenden internationalen Schiedsverfahrens aussetzen“, wie es in den UN-Leitprinzipien heißt. Dies gilt auch für Abkommen, welche die Europäische Union (EU) aushandelt und abschließt.

Die vorliegende Studie von Lorand Bartels wurde gemeinsam vom Deutschen Institut für Menschenrechte und von MISEREOR in Auftrag gegeben, um an dieser Stelle weiterzudenken und zu überlegen, wie diese Aufforderung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umgesetzt werden könnte. Lorand Bartels stellt in der Studie zuerst die Genese der derzeit üblichen standardisierten Menschenrechtsklausel für Handels- und Kooperationsabkommen der EU und ihre begrenzte Reichweite dar. Diese Klausel erlaubt es einem Land in der Regel, bereits gewährte Vorzüge wieder zu entziehen, wenn es in dem jeweils anderen Land zu Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen demokratischer Prinzipien kommt.

In der Studie diskutiert der Autor Möglichkeiten, die Klausel so zu erweitern, dass sie auch im Falle möglicher negativer Auswirkungen der Handelsabkommen selbst auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den Partnerländern der EU Anwendung finden könnte. Diese Aufgabe ist nicht einfach, darauf weist Lorand Bartels hin, da solche Verletzungen und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten in der Regel nicht einfach nachzuweisen sind. Ungeachtet dieser praktischen Herausforderungen hält Bartels fest: Die Europäische Union hat sich durch den Vertrag von Lissabon dazu verpflichtet, die Menschenrechte auch in ihrer auswärtigen Politik zu achten und ihre Gewährleistung zu unterstützen. Dies gilt auch für die Bereiche der Handels- und Investitionspolitik gegenüber ihren Partnerländern. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben zudem im Menschenrechtsrat zugestimmt, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte und MISEREOR möchten mit der Veröffentlichung dieser Studie die Vorschläge zur Verbesserung der Menschenrechtsklausel für Handels- und Kooperationsverträge der EU vor- und zur Diskussion stellen. Ziel dieser Debatte muss es aus Sicht beider Organisationen sein, die bestehenden Instrumente der EU-Handelspolitik so zu verbessern und zu erweitern, dass die Möglichkeiten zur Umsetzung von Menschenrechten durch internationale Abkommen nicht eingeschränkt, sondern verbessert werden.

In diesem Sinne werden wir die Reformvorschläge aus der vorliegenden Studie in den kommenden Monaten auf nationaler wie auch europäischer Ebene in den politischen Prozess einbringen und freuen uns über Ihre Kommentare, Anregungen und Diskussionsbeiträge zu den Vorschlägen dieser Studie.

Dr. Bernd Bornhorst
MISEREOR

Michael Windfuhr
Deutsches Institut für Menschenrechte



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6	6.1 Notwendige Reformen: unilaterales Handeln.....	32
Zusammenfassung	9	6.2 Veränderungen, die potenziell notwendig sein könnten: Menschenrechtliche Folgenabschätzung und Überprüfungen der Wirkung von Abkommen.....	33
1 Einleitung	10	6.3 Optionale Reformvorschläge um die Effektivität der Menschenrechtsklausel zu steigern	34
2 Die Entwicklung der EU – Menschenrechtsklauseln	12	7 Eine menschenrechtliche Modellklausel mit Kommentar	39
3 Die Angemessenheit von heutigen Menschenrechtsklauseln	14	Abkürzungsverzeichnis	43
4 Extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten	15	Literaturverzeichnis	44
4.1 Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union	15		
4.2 Weitere externe Menschenrechtsverpflichtungen im EUV.....	19		
4.3 Internationale Menschenrechtsverpflichtungen	21		
4.4 Schlussfolgerungen	27		
5 Lücken und Mängel der aktuellen, standardisierten Menschenrechtsklausel ..	28		
5.1 Die Notwendigkeit einer Menschenrechtsklausel	28		
5.2 Mögliche Auswirkungen auf Menschenrechtsverpflichtungen in Handelsabkommen.....	28		
5.3 Unzulänglichkeiten der standardisierten Modell-Menschenrechtsklausel	30		
6 Eine neue Menschenrechtsklausel: Notwendige und optionale Reformen	32		



Zusammenfassung

Seit den frühen 1990er Jahren enthalten EU-Handelsabkommen Menschenrechtsklauseln. Diese ermächtigen eine der Vertragsparteien im Fall einer Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ der Menschenrechtsklausel, welche beide Vertragsparteien verpflichten Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Die Menschenrechtsklausel legitimiert damit eine Sanktionierung menschenrechtswidrigen Handelns. Bisher wurde die Klausel von der EU jedoch lediglich genutzt, um finanzielle Unterstützung an Staaten nach einem Staatsstreich oder anderen politisch motivierten Unruhen einzustellen.

Ziel dieser Studie ist es herauszuarbeiten, in wieweit jene Menschenrechtsklauseln darüber hinaus sicherstellen können, dass Staaten durch die Implementierung des Handelsvertrags nicht behindert werden, ihren eigenen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Dies ist besonders für die EU von Bedeutung, verpflichtet doch der Vertrag über die Europäische Union die EU in ihrem Handeln – auch ihrer Handelspolitik – die Menschenrechte auch von Personen in Drittstaaten zu schützen. Abschließend wird festgestellt, dass die Menschenrechtsklausel in ihrer aktuellen Form nicht dafür geeignet ist sicherzustellen, dass EU-Handelsabkommen die EU nicht dabei

behindert wird ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

Damit dieser Zustand verbessert werden kann, finden sich in dieser Studie Änderungsvorschläge für zukünftige EU-Handelsabkommen. Zu den wichtigsten Empfehlungen gehört etwa, dass laut zukünftigen Handelsabkommen

- eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung in das Vertragswerk aufzunehmen ist, welche es einer Vertragspartei ermöglicht, gegebenenfalls ihre Vertragsverpflichtungen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen;
- ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten ist, welches das Handeln der Vertragsparteien auf Menschenrechtskonformität überprüft;
- ein Mechanismus für periodische Human Rights Impact Assessments einzurichten ist;
- ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden einzurichten ist, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden können.

1

Einleitung

Die Europäische Union (EU) folgt seit 1995 dem Grundsatz, in alle Handels- und Kooperationsabkommen¹ eine Menschenrechtsklausel aufzunehmen.² Diese Klausel gibt jeder Vertragspartei für den Fall, dass die jeweils andere Vertragspartei Menschenrechte oder demokratische Grundsätze verletzt, das Recht „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Obwohl die Implementierung solcher Menschenrechtsklauseln nicht immer auf Gegenliebe stieß, ist die EU diesem Grundsatz mit bemerkenswerter Beständigkeit gefolgt. Aktive Menschenrechtsklauseln sind mittlerweile Teil von Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit ungefähr 120 Staaten.³ Die meisten dieser Abkommen und insbesondere alle jüngeren – so genannte gemischte Abkommen – wurden von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossen.⁴

Der Wortlaut der Menschenrechtsklausel ist seit den 1990er Jahre einem stetigen Wandel unterworfen und variiert immer noch von Abkommen zu. Die Klausel im Abkommen von Cotonou (vom 23 Juni 2000) ist bei-

spielsweise besonders umfangreich und als einzige mit einem eigenen internen Implementierungsmechanismus ausgestattet. Trotz dieser Abweichungen kann man von einer standardisierten Menschenrechtsklausel, welche sich aus zwei Kernbestandteilen zusammensetzt, sprechen. Diese beinhaltet zunächst sogenannte „unverzichtbare Elemente“, welche grundlegende Menschenrechts- und Demokratiestandards umreißen. Des Weiteren umfasst sie eine Nichterfüllungsklausel, welche die Verfahrensweise und „geeigneten Maßnahmen“ im Falle einer Verletzung eines jener unverzichtbaren Elemente regelt.

Obwohl die EU-Menschenrechtsklauseln bei einer breiten Spanne von Situationen Anwendung hätte finden können, geschah dies in der Vergangenheit vergleichsweise selten. Grundsätzlich könnte die Klausel in allen Situationen, in welchen bestimmte Menschenrechte oder Demokratieprinzipien verletzt werden, angewendet werden. Bisher hat die EU „geeignete Maßnahmen“ (üblicherweise die Einstellung von Entwicklungshilfe)

- 1 Es gibt keine Menschenrechtsklauseln in branchenspezifischen Abkommen wie zum Beispiel Stahl oder Fischzucht. Diese Tatsache wurde in der Entschließung des Europäischen Parlamentes zu der Menschenrechts- und Demokratieklausele in Abkommen der EU (EU, Entschließung des Europäischen Parlamentes zu der Menschenrechts- und Demokratieklausele in Abkommen der EU vom 14.02.2006, Abl. C 290E/107, Para. 8) kritisiert.
- 2 Der ursprüngliche Ansatz der EU erforderte, dass jedes Handels- und Kooperationsabkommen eine eigene Menschenrechtsklausel beinhaltete: siehe EU, Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, KOM(1995)0216 – C4-0197/95. Im Jahre 2009 wurde dieser Ansatz revidiert und es ist nun möglich, dass ein neues Abkommen von einer bestehenden Menschenrechtsklausel in einem anderen Abkommen zwischen den Vertragsparteien reguliert wird. Diese Policy ist geheim und der europäische Ombudsman prüft die Ablehnung eines Beweisermittlungsantrags: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17451.en12.pdf> (Stand: 12.02.2014).
- 3 Assoziationsabkommen sind Freihandelsabkommen. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl anderer Freihandelsabkommen. Manchmal haben sie einen eindeutigen Namen (beispielsweise EU – Korea), aber manchmal haben sie auch kompliziertere Bezeichnungen, wie zum Beispiel das „Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsabkommen“ mit Südafrika (EU, Rat der Europäischen Union (im Folgenden „Rat“), Beschluss Nr. 2004/441/EG vom 26.04.2004 über den Abschluss des Abkommens über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Südafrika andererseits) oder das „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ zwischen der EU und den AKP – Staaten (EU, Partnerschaftsabkommen 2000/483/EG vom 23.06.2000 zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits; auch: „Abkommen von Cotonou“). Generell garantieren Partnerschafts- und Kooperationsabkommen den Handel für Staaten, die keine Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) sind, auf Grundlage des Meistbegünstigungsprinzips. Gewöhnliche Kooperationsabkommen beziehen sich hingegen nur auf Kooperation, einschließlich finanzieller Zusammenarbeit, enthalten aber keine Handelsvorteile.
- 4 Dies sind im Allgemeinen Fälle von „false mixity“, weil die Beteiligung der Mitgliedstaaten aus rechtlicher Sicht unnötig, aber politisch gewollt ist. Für eine Erörterung der Implikationen solcher Mischabkommen hinsichtlich der jeweiligen Verantwortlichkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten, siehe Bartels (2005), Kap. 6.



jedoch nur als Antwort auf Staatsstreiche oder erheblich verschlechterte politische Situationen ergriffen.⁵ Faktisch wird die Klausel von der EU damit als politische und nicht als Menschenrechtsklausel verstanden.⁶ Auch im internationalen Kontext werden Menschenrechte nur sehr selten als Ursache für die Ergreifung von geeigneten Maßnahmen angeführt: Der Hauptauslöser ist meist die Verletzung von Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzipien.

An diesem Punkt ist klarzustellen, dass das nicht bedeuten soll, es wäre falsch in politisch aufgeladenen Situationen „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Auch die Frage der Konsequenz, mit der die EU von der Menschenrechtsklausel Gebrauch macht, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Ebenso wenig die Frage, warum die Menschenrechtsklausel mitunter selbst bei eindeutigen Menschenrechtsverletzungen nicht angewendet wurde. Diese Arbeit will vielmehr, unabhängig von der gängigen Praxis, untersuchen, in welchem Ausmaß in Freihandelsabkommen enthaltene Menschenrechtsklauseln auf bestimmte Menschen-

rechtsverletzungen angewendet werden könnten und sollten.

Im Verlauf dieser Arbeit wird zunächst die historische Entwicklung der EU-Menschenrechtsklauseln erläutert, gefolgt von einer Analyse der existierenden standardisierten Menschenrechtsklausel. Als nächstes werden die Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten hinsichtlich der Menschenrechte von Personen in Drittstaaten analysiert. Das darauf folgende Kapitel dient der Identifizierung verschiedener Arten von Menschenrechtsverletzungen, die im Zusammenhang mit den Freihandelsabkommen der EU auftreten können. Im letzten Abschnitt wird ein Modell für eine neue Menschenrechtsklausel vorgestellt. Diese soll sicherstellen, dass der EU und ihren Mitgliedstaaten die notwendigen Rechtsmittel zur Erfüllung ihrer extraterritorialen Verpflichtungen zur Verfügung stehen. Die Modellklausel beinhaltet darüber hinaus verschiedene Verbesserungen technischer Natur, sowie auch solche, die eine Entscheidung über die Anwendung der unter der Klausel verfügbaren Maßnahmen erleichtern sollen.

⁵ Laakso u.a. (2007). Jüngere Fälle sind ähnlich. Es sollte bedacht werden, dass es Beispiele nicht – politischer Maßnahmen im Rahmen von Abkommen zur Finanzierung von Entwicklung und selbständigem Handel gibt, wie zum Beispiel die EU, Verordnung Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates vom 25.10.2012 (APS-Verordnung). Für einen allgemeinen Überblick vgl. Portela (2010).

⁶ Anmerkung eines hochrangigen Beamten der Europäischen Kommission in einer privaten Unterhaltung.

2

Die Entwicklung der EU – Menschenrechtsklauseln

Die Menschenrechtsklausel der EU hat ihren Ursprung in den späten 1970er und 1980er Jahren. Zu dieser Zeit sah sich die EU mit dem Problem konfrontiert, vertraglich dazu verpflichtet zu sein, Staaten zu unterstützen, welche für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich waren. In einer Antwort auf die Frage des Europäischen Parlaments, ob die EU die Entwicklungshilfe für das (damalige) Zentralafrikanische Kaiserreich wegen Menschenrechtsverletzungen einstellen würde, antwortete die Europäische Kommission:

„The *rebus sic stantibus* [a rule of treaty law] clause could be invoked only when there had been a fundamental and unforeseeable change in the circumstances that existed when the treaty was concluded.”⁷

Als Reaktion auf diesen Umstand initiierte die EU eine Policy, die auch vorsah, dass Menschenrechtsklauseln in neu verhandelte internationale Abkommen eingefügt wurden. Im Falle der EU sind solche Klauseln weiterhin erforderlich, es sei denn das fragliche Verhalten

eines Vertragspartners stellt die Verletzung einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts (*ius cogens*) dar, wie etwa die Verbote von Völkermord, Sklaverei und Apartheid.⁸

Die erste operative Menschenrechtsklausel wurde im Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und Argentinien im Jahre 1990 aufgenommen. Dort hieß es:

Die Kooperationsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und Argentinien und alle Bestimmungen dieses Abkommens gründen auf die Wahrung der demokratischen Grundsätze und der Menschenrechte, von denen sich die Gemeinschaft und Argentinien in ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen.⁹

Es fällt auf, dass diese Klausel die Vertragsparteien nicht direkt zur Einhaltung von demokratischen Grundsätzen und Menschenrechten verpflichtet. Stattdessen formuliert sie die Annahme, auf der die weitere Anwendung des Abkommens basiert. Dies mag zunächst ver-

⁷ EU, Schriftliche Anfrage Nr. 115/78 von Herrn Adams an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 21.08.1978 zum Zentralafrikanischen Kaiserreich, ABl C199/27, Tatsächlich geht es lediglich Veränderungen, die nicht vorausgesehen wurden und nicht um nicht voraussehbare Veränderungen: Art. 62 Abs. 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK).

⁸ Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung sagte, dass Menschenrechtsverpflichtungen immer Vorrang vor anderen Vertragsverpflichtungen haben: Siehe UN-Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, de Schutter, Olivier, Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, UN Dok. A/HRC/19/59/Add, 2011, Para. 2.6. Diese Beobachtung muss mit Vorsicht genossen werden. Es sind höchstens die unabdingbaren Menschenrechtsverpflichtungen, die den Status einer zwingenden Norm (*ius cogens*) haben, wobei es nicht unmittelbar offensichtlich ist, wieso Menschenrechtsverträge Rechte für Individuen schaffen müssen (was allerdings auch Investitionsabkommen tun), während andere Verträge nach dem Prinzip der Reziprozität zustande kommen können.). Stärker ist tatsächlich das Argument, dass Art. 56 Charta der Vereinten Nationen (UN Charta) Menschenrechtsverpflichtungen enthält, die, Kraft Art. 103 UN-Charta, Vorrang vor anderen Verträgen der UN-Mitglieder haben: siehe Anm. 42. Aber selbst in jenem Fall wäre diese Beobachtung von keiner Bedeutung für die EU, weil die EU kein UN-Mitglied ist und daher an Art. 103 UN-Charta nicht gebunden ist: Eeckhout (2012), S. 416. Tatsächlich wäre die EU nicht einmal der EU-internen Doktrin der Funktionsnachfolge unterworfen (die maßgeblich im Falle des pre-1995 GATT-Abkommens von 1947 war), da die EU in diesem Bereich keine Kompetenzen von den Mitgliedstaaten übernommen hat: vgl. Schütze (2011). Der Urteil des Gerichtes Erster Instanz der EU in EuG: Urteil vom 21.09.2005 (Kadi gegen Rat und Kommission der EU; auch *Kadi I*), Rechtssache T-315/01, ECR II-3649, welche das Gegenteil anzudeuten scheint, ist aus logischer Sicht weder mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Berufungsverfahren EuGH, Urteil vom 03.09.2008 (Kadi gegen Rat und Kommission der EU; auch *Kadi I*), Rechtssache C-402/05 P und EuGH, Urteil vom 3. 9. 2008 (Kadi gegen Rat und Kommission der EU; auch *Kadi I*), Rechtssache C-415/05P, ECR I-6351, noch mit dem EuG, Urteil vom 18. 07.2013 (Kadi gegen Rat und Kommission der EU; auch *Kadi II*), Verbundene Rechtssachen C584/10 P, C593/10 P und C595/10 P, ECR I-0000 vereinbar, auch wenn *Kadi I* (2005) nicht ausdrücklich verworfen wurde.

⁹ EU, Rahmenabkommen über die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Argentinischen Republik, Artikel 1, 1990.

wunderlich erscheinen, ergibt sich jedoch aus der Sichtweise der Kommission, wie auch in ihrer oben zitierten Antwort auf die Anfrage des Europäischen Parlaments. Die ursprüngliche Idee war, mit Hilfe einer Vertragsklausel eine bestimmte Anzahl von Umständen zu bestimmen, welche, sollten sie eintreten, es der EU erlauben würden, vom *rebus sic stantibus*-Prinzip Gebrauch zu machen. Allerdings war dieser Ansatz von vornherein nicht sonderlich durchdacht. Denn das *rebus sic stantibus*-Prinzip lässt sich nur auf Situationen anwenden, welche zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorausgesehen wurden. Eine Situation, auf die sich ein Abkommen bezieht, kann jedoch sinngemäß nicht als „nicht vorhergesehen“ gelten.

Wahrscheinlich fügte die EU aus diesem Grund der nächsten Runde von Abkommen (beginnend mit Brasilien im Jahr 1995) die Formulierung hinzu: „[...] alle Bestimmungen dieses Abkommens stützen sich auf die Wahrung der demokratischen Grundsätze und die Achtung der Menschenrechte [...]“¹⁰. Höchstwahrscheinlich wollte man das *rebus sic stantibus*-Prinzip als Grund dafür, vertragliche Verpflichtungen ruhen lassen zu können bzw. um ein vertragliches Verhältnis gänzlich beenden zu können, aufgeben. Stattdessen sollte nun auf einen anderen internationalen vertragsrechtlichen Grundsatz Bezug genommen werden, welcher es Vertragsparteien erlaubt Vertragsverpflichtungen ruhen zu lassen, bzw. ganz aufzugeben, wenn eine „Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung“ vorliegt.¹¹ Letztendlich war aber auch dieser erneute Versuch, eine Vertragsklausel zu entwerfen, nicht sonderlich erfolgreich. Die bloße Feststellung, dass ein bestimmter Zustand ein „unverzichtbares Element“ darstellt, reicht nicht aus, um die Vertragsparteien zur Sicherstellung zu verpflichten, dass dieser Zustand auch erhalten bleibt. Und ohne eine entsprechende Verpflichtung zum Erhalt dieses Zustandes kann es keine „Vertragsverletzung“ geben, welche aber notwendig ist, wenn diese vertragsrechtliche Doktrin Anwendung finden soll. Dennoch, und wohl unbeabsichtigt,

könnte diese Klausel ausreichen, um die Anwendung eines wiederum anderen internationalen vertragsrechtlichen Prinzips zu erlauben. Dieses dritte Prinzip besagt, dass es als Vertragsauflösung betrachtet werden kann, wenn eine Partei auf eine Art und Weise agiert, die nicht mit einer Voraussetzung, auf welcher der ursprüngliche Vertrag beruhte, in Einklang gebracht werden kann.¹²

Durch die Einführung einer Nichterfüllungsklausel in der modernen standardisierten Modellklausel können diese Probleme jedoch teilweise behoben werden. Diese baut auf der Schutzklausel der EU auf¹³ und erlaubt es den Vertragsparteien, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, wenn die Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ vorliegt¹⁴. Die Feststellung, dass die moderne Modellklausel die angesprochenen Probleme nur „teilweise“ behebt, ist wichtig, denn streng genommen sind die „unverzichtbaren Elemente“ der ersten Klausel die „Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte“ – nicht aber die Menschenrechte oder Grundsätze der Demokratie selbst. Aber es ist wohl ausreichend deutlich, was die EU zu sagen beabsichtigt, und man kann annehmen, dass die Klausel auch diesen beabsichtigten Effekt hat.

Weiterhin gibt es bestimmte Bedingungen, die „geeignete Maßnahmen“ erfüllen müssen. Ganz im Sinne der „Nichterfüllungsklausel“ als Schutzklausel ist eine Bedingung, dass „mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen [sind], die das Funktionieren dieses Abkommens am wenigsten stören“¹⁵. Eine weitere Bedingung, welche nicht immer hinzugefügt wird, ist, dass alle ergriffenen Maßnahmen völkerrechtskonform und verhältnismäßig sein müssen und dass die Suspendierung vertraglicher Verpflichtungen nur die letzte aller Maßnahmen darstellen darf. Solange diese Bedingungen erfüllt werden – sofern sie Bestandteil des jeweiligen Abkommens sind – ist es möglich für die jeweils andere Vertragspartei, unmittelbar Maßnahmen zu ergreifen. In bestimmten Fällen sind diese nicht einmal in einem Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten anfechtbar.

¹⁰ EU, Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Föderativen Republik Brasilien, Artikel 1, 1995.

¹¹ Art. 60 Abs. 3 lit. b WVRK.

¹² Art. 60 Abs. 3 lit. a WVRK. Für weitere Erklärungen, siehe, Bartels (2005), 104–6.

¹³ Schutzklauseln sind wirtschaftliche Ausnahmen zu Freihandelsverpflichtungen, welche die Ergreifung von Maßnahmen im Angesicht von plötzlichen Importanstiegen erlauben. Schutzklauseln werden auch weiter unten noch ausführlicher besprochen.

¹⁴ Dies bedeutete auch, dass Art. 60 WVRK nicht auf diese Klauseln anwendbar ist. Art. 60 Abs. 4 WVRK stellt fest: „Die Absätze 1 bis 3 lassen Vertragsbestimmungen unberührt, die bei einer Verletzung des Vertrages anwendbar sind.“ Seltsamerweise wird dies in den meisten rechtswissenschaftlichen Kommentaren zu den Klauseln übersehen.

¹⁵ Diese Klausel hat im Zusammenhang mit Sanktionen als Antwort auf gewöhnliche Menschenrechtsverstöße eines Staates nur wenig Sinn, weil „geeignete Maßnahmen“ in solchen Fällen speziell darauf aus sind das Abkommen zu stören. Die Klausel hat mehr Sinn in einem Kontext, wo es um versehentliche Menschenrechtsverstöße im Zuge der Implementierung eines Freihandelsabkommens geht.

3

Die Angemessenheit von heutigen Menschenrechtsklauseln

Die Klausel, welche die „unverzichtbaren Elemente“ enthält, wurde in einigen Abkommen als Grundlage für die Einrichtung einer Anzahl von bilateralen Menschenrechtsunterkomitees verwendet. Im Abkommen von Cotonou dient sie auch der Förderung des politischen Dialogs. Zusätzlich kreiert die „Nichterfüllungsklausel“ ein politisches Druckmittel, indem sie einer Vertragspartei erlaubt, der jeweils anderen Partei vertragliche Privilegien zu entziehen, wenn letztere Menschenrechte und Grundsätze der Demokratie verletzt.¹⁶ Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch diverse Probleme mit den Formulierungen der Klausel. Einige Vorschläge, wie man jene Probleme beheben könnte, werden in Kapitel 7 aufgeführt. Des Weiteren besteht Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der Implementierungsmechanismen der Klausel innerhalb der Mitgliedstaaten, aber auch in Bezug auf andere Akteure wie zum Beispiel das Europäische Parlament und die Zivilgesellschaft. Trotzdem erfüllt die existierende Menschenrechtsklausel ihren Zweck im Grunde relativ gut.

Zusätzlich stellt sich allerdings die Frage, ob die heutige EU Menschenrechtsklausel in gleichem Maße geeignet ist mit Problemen, welche durch wirtschaft-

liche Liberalisierung im Zuge verabschiedeter Freihandelsabkommen aufkommen können (primär in Bezug auf wirtschaftliche und soziale Rechte), umzugehen. Im Hinblick auf solche Verletzungen können verschiedene Komplikationen auftreten. Zunächst ist es schwierig, eine Verletzung festzustellen. Weiterhin muss die Verantwortung für die Verletzung akkurat zwischen den Parteien verteilt werden, welche für die Liberalisierung verantwortlich sind. Der Staat, in welchem sich die Verletzung ereignet, trägt in diesem Kontext die primäre Verantwortung im Einklang mit seinen eigenen Menschenrechtsverpflichtungen zu handeln. Wenn jedoch Menschenrechtsverletzungen aus Freihandelsabkommen resultieren, sind auch die EU sowie ihre Mitgliedstaaten durch ihre internationalen Menschenrechtsverpflichtungen verpflichtet diese Missstände zu vermeiden. Aus dieser Tatsache ergibt sich dann die Notwendigkeit einer Menschenrechtsklausel, die es der EU und ihren Mitgliedstaaten auch formaljuristisch ermöglicht, in Einklang mit diesen Verpflichtungen zu handeln. Im Folgenden werden die sich für die EU und ihre Mitgliedstaaten ergebenden Verpflichtungen im Einzelnen erläutert.

¹⁶ Manchmal wird die „positive“ Dimension der Menschenrechtsklausel außerordentlich hervorgehoben, was in der Praxis allerdings zu einer Wiederinkraftsetzung dieser Vorzüge zu führen scheint.

4

Extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Der Vertrag von Lissabon des Jahres 2009 markiert eine Zäsur hinsichtlich der Menschenrechtsverpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Der Vertrag fügte dem Vertrag über die Europäische Union (EUV)¹⁷ und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁸ konkrete Menschenrechtsverpflichtungen bezüglich der Außenbeziehungen der EU hinzu. Er erklärte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) zu Primärrecht und sieht den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor. Selbstverständlich ließ der Vertrag die schon bestehenden Menschenrechtsschutzmechanismen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, welche auf der Menschenrechtskonvention und den verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten aufbauen, unberührt. Die nun folgende Analyse untersucht, in welchem Maße diese verschiedenen Rechtsquellen die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Wahrung, zum Schutz und zur Durchsetzung dieser Menschenrechte in Drittstaaten verpflichten.

4.1 Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union

Der Vertrag über die Europäische Union beinhaltet eine bestimmte Anzahl überlappender Verpflichtungen der EU. Art. 3 Abs. 5 EUV legt zunächst fest: „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen.“ Diese Werte sind laut Art. 2 Satz 1 EUV „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Die Art und Weise der Formulierung von Art. 3 Abs. 5 EUV deutet an, dass diese Bestimmung Verpflichtungen kreiert. Der Charakter dieser Verpflichtungen wird durch die Worte „schützt und fördert“ zum Ausdruck gebracht. Daraus folgt, dass die EU zwei unterschiedliche Verpflichtungen hat: die Verpflichtung ihre Werte „zu schützen“ und die Verpflichtung ihre Werte „zu fördern“.

Darüber hinaus stellt Art. 3 Abs. 5 EUV klar, dass die EU einen „Beitrag leisten soll“ zu „Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Art. 3 Abs. 5 EUV wird unterstützt von Art. 21 EUV, welcher sich aus verschiedenen Teilen zusammensetzt. Art. 21 Abs. 1 besagt:

Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Es ist nicht eindeutig geklärt, in welcher Hinsicht sich die Verpflichtung der Europäischen Union „sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten“ zu lassen (Art. 21 Abs. 1 EUV), von

¹⁷ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union vom 07.02.1992 in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 01.12.2009 (BGBl. II S. 1253).

¹⁸ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 25.03.1957 in der Fassung des Vertrages von Lissabon vom 13.12.2007, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 01.12.2009 (BGBl. II S. 1223).

der Verpflichtung unterscheidet, die in Art. 3 Abs. 5 EUV aufgeführten Grundsätze „[i]n ihren Beziehungen zur übrigen Welt“ zu schützen.

Art. 21 Abs. 2 EUV fügt weitere Verpflichtungen hinzu:

Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um

- a) ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren;
- b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern;

(c)-(h) [verschiedene andere Ziele]

Das bedeutet zunächst, dass das Handeln und die Grundsätze der EU den in diesem Unterabsatz aufgeführten Zielen dienen müssen. Mit anderen Worten – die EU muss Grundsätzen folgen, welche „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts [...] festigen und [...] fördern“. Die Grundsätze der EU zur Umsetzung dieser Werte sind also nicht optional, sondern vom Vertrag über die Europäische Union vorgeschrieben. Zweitens muss sich die EU „für ein hohes Maß an Zusammenarbeit“ einsetzen. Die Verpflichtung zusammen zu arbeiten, spielt eine Schlüsselrolle, wenn es um die Wahrung von extraterritorialen sozialen und wirtschaftlichen Rechten geht.

Art. 21 Abs. 3 EUV führt weiter aus:

Die Union wahrt bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union fallenden Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele.

Dies ist eine konkrete Verpflichtung, welche von den in Art. 21 Abs. 1 aufgeführten Prinzipien und den in Art. 21 Abs. 2 bestimmten Zielen definiert wird. Auch dieser Absatz lässt sich in zwei Bestandteile zerlegen:

Erstens muss die EU die Prinzipien von Art. 21 Abs. 1 „wahren“. Im Gegensatz zu Absatz 1 reicht es nicht, sich lediglich von ihnen leiten zu lassen. Außerdem hat

Art. 21 Abs. 3 eine größere Tragweite. Während Art. 21 Abs. 1 sich auf das „Handeln auf internationaler Ebene“ bezieht, greift Art. 21 Abs. 3 sowohl hinsichtlich „der Ausarbeitung und Umsetzung [des] auswärtigen Handelns“ der EU als auch hinsichtlich der „externen Aspekte der übrigen Politikbereiche“ der EU. Dies ist eine mehrdeutige Passage. Einerseits könnte es sich um eine Bezugnahme auf jede internationale Aktion der EU handeln, welche Grundsätze berührt, die nicht unbedingt internationalen Charakter haben. Weiter gefasst könnte der Begriff „externe Aspekte“ aber auch als Bezugnahme auf „externe Effekte“ verstanden werden. Dies würde die EU dann auch dazu verpflichten, extraterritoriale Menschenrechte hinsichtlich der Effekte von internen Richtlinien zu wahren. Die ganze Bedeutung einer solchen Interpretation wird im Verlauf des Kapitels noch deutlicher werden.

Der zweite Teil von Art. 21 Abs. 3 fordert die EU auf, die in Art. 21 Abs. 2 angeführten Grundsätze und Ziele auf einer umfassenden Art und Weise zu wahren. Während in Art. 21 Abs. 2 vom „Handeln auf internationaler Ebene“ die Rede ist, bezieht sich Art. 21 Abs. 3 auf die „Ausarbeitung und Umsetzung [des] auswärtigen Handelns [der EU] in den verschiedenen [...] Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche.“ Davon abgesehen ist Art. 21 Abs. 2 aber spezifischer als Art. 21 Abs. 4, was die Umsetzung dieser Ziele angeht.

Bei einer genauen Betrachtung offenbart sich also, dass das existierende Regelwerk sehr vielschichtig ist. Eine bestimmte Anzahl von Werten muss „geschützt“ werden hinsichtlich der Beziehungen der EU mit „der übrigen Welt“, eine andere Gruppe von Werten soll das Handeln der EU auf internationaler Ebene „anleiten“ und muss gleichzeitig „gewahrt“ werden, wenn es um das „auswärtige Handeln“ der EU und um die „externen Aspekte der übrigen [i.e. internen] Politikbereiche“ geht. Weiterhin muss die EU Grundsätzen folgen, welche der ersten Gruppe von Werten „fördern“ und gleichzeitig konkrete Maßnahmen ergreifen, welche der Realisierung einer anderen Gruppe von Werten dienen, die ebenfalls „verfolgt“ werden müssen. Aber dies ist nicht alles. In dem parallel existierenden Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gibt es weitere Artikel mit ähnlichem Effekt. Art. 205 AEUV über die „Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“ legt fest, dass das „Handeln der Union auf internationaler Ebene [...] von den Grundsätzen bestimmt, von den Zielen geleitet und an den allgemeinen Bestimmungen ausgerichtet“ wird, die in den Bestimmungen des EUV enthalten sind. Art. 207 AEUV über die gemeinsame Handelspolitik und Art. 208 AEUV

über Entwicklungszusammenarbeit enthalten ähnliche Formulierungen.¹⁹ Es gibt darüber hinaus andere Quellen von Menschenrechtsnormen, die für die EU auf der Grundlage von Art. 6 EUV verbindlich sind und welche nicht nur einander überlappen, sondern auch die soeben analysierten Passagen berühren.

Anwendung auf das Handeln der EU mit extraterritorialen Effekten

Die wichtigste Frage für unsere Zwecke ist, ob die in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV enthaltenen Verpflichtungen Anwendung auf das Handeln der EU mit extraterritorialen Effekten finden. Man nähert sich dieser Frage am besten mit Hilfe einiger allgemeiner Anmerkungen über die *extraterritorialen Szenarien*, in welchen Menschenrechtsverpflichtungen Anwendung finden könnten und über die verschiedenen *Arten von Verpflichtungen*, welche hinsichtlich dieser Szenarien auftreten können.

Varianten extraterritorialer Szenarien

Es gibt im Wesentlichen vier Szenarien, in welchen extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen Anwendung finden. Die Erste bezieht sich auf extraterritoriales Handeln – zum Beispiel das Handeln von Diplomaten oder militärischem Personal. Die zweite Variante bezieht sich auf Territorien, die von einem Staat kontrolliert werden – zum Beispiel im Zusammenhang mit einer militärischen Besetzung. Die dritte Variante bezieht sich auf die Auslieferung und Ausweisung von Personen in ein Land, wo diese gefährdet sein könnten. Bei dieser Variante handelt es sich streng genommen nicht um ein extraterritoriales Szenario, weil sich zur fraglichen Zeit sowohl der Akt als auch die betroffene Person innerhalb eines Staates befinden.²⁰ Es gibt aber in diesen Situationen dennoch ein offensichtliches extraterritoriales Element (jedenfalls in den Fällen, wo die Gefährdung evident ist) und manchmal werden solche Situationen mit extraterritorialen Szenarien verwechselt. Die vierte Variante bezieht sich auf EU –Handeln, das sich innerhalb eines Staates abspielt, welches aber gleichzeitig einen Effekt auf Personen außerhalb des jeweiligen Territoriums

hat. Diese extraterritorialen Situationen sind von ganz besonderer Bedeutung für diese Arbeit – weil sie unter Umständen den weitreichendsten Effekt haben können. Sie sind zugleich auch am umstrittensten.

Varianten von Menschenrechtsverpflichtungen

Menschenrechtsverpflichtungen können ihrer Natur nach grundsätzlich „negativ“ wie auch „positiv“ definiert werden. Negative Verpflichtungen erfordern die Unterlassung eines bestimmten Handelns. Positive Verpflichtungen hingegen erfordern die Ergreifung bestimmter Maßnahmen. Im Bereich der Menschenrechte wurden diese Kategorien mit Hilfe einer Terminologie weiter präzisiert, welche mittlerweile allgemein üblich ist.

(a) Die Verpflichtung Menschenrechte zu „achten“

Das Mindestmaß einer Menschenrechtsverpflichtung besteht in der Verpflichtung von Staaten, Maßnahmen zu unterlassen, welche zu Menschenrechtsverletzungen führen könnten (dies beinhaltet auch die Unterlassung von Maßnahmen, welche Staaten im Sinne der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit zugerechnet werden können). In Bezug auf eine Verpflichtung, die eine Person im Ausland schützt, würde eine Verpflichtung dieser Natur den Staat verpflichten, keine Maßnahme zu ergreifen, welche die Rechte der jeweiligen Person beeinträchtigen könnte. Ein Beispiel eines solchen Szenarios könnte eine Subvention sein, welche die Weltmarktpreise so niedrig hält, dass ein Produzent in einem anderen Land nicht mehr in der Lage ist, sein Recht auf Nahrung oder Bildung wahrzunehmen. Zunächst müsste jedoch festgestellt werden, ob eine solche Verpflichtung überhaupt existiert.

(b) Die Verpflichtung Menschenrechte zu „schützen“

Die beschriebene Verpflichtung Menschenrechte zu „achten“ findet allerdings nur auf staatliches Handeln

¹⁹ Art. 214 Abs. 2 AEUV stellt außerdem fest, dass die „Maßnahmen der humanitären Hilfe...im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung durchgeführt [werden].“

²⁰ Der bekannteste Fall ist *Soering* (EGMR: Urteil vom 07.07.1989 (*Soering* gegen das Vereinigte Königreich), Antragsnr. 14038/88). Für eine Erklärung, warum es sich bei *Soering* (1989) nicht um eine extraterritoriale Situation handelte, siehe (EGMR: Urteil vom 12.12.2001 (*Banković u.a.* gegen Belgien u.a.), Antragsnr. 52207/99, Para. 70 (deutsche Fassung unter: http://www.coe.int/t/d/men/menrechtsgerichtshof/dokumente_auf_deutsch/volltext/entscheidungen/20011220_B.asp (Stand: 12.02.2014))).

Anwendung. Darüber hinaus existiert jedoch die Verpflichtung Menschenrechte zu „schützen“. Diese verpflichtet Staaten sicherzustellen, dass auch andere, für gewöhnlich private, Akteure andere Menschen in der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht einschränken. Sollte diese Verpflichtung wiederum auch gegenüber Personen im Ausland gelten, würde dies bedeuten, dass Staaten auch dazu verpflichtet sind geeignete positive Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen im Ausland, durch ihrer Gerichtsbarkeit zugeordnete private Akteure, zu verhindern (zum Beispiel durch regulatorische Maßnahmen). Ein konkretes Beispiel wäre die Verpflichtung, die extraterritorialen Aktivitäten von EU Unternehmen zu regulieren.²¹ Das fragliche Handeln spielt sich in solchen Fällen zwar innerhalb des EU-Territoriums ab. Es berührt jedoch Menschenrechte in Drittstaaten.

(c) Die Verpflichtung Rechte zu „gewährleisten“

Die dritte Kategorie von Verpflichtungen erfordert die Gewährleistung von Rechten. Diese Kategorie lässt sich wiederum in drei weitere Unterkategorien aufteilen: (i) die Verpflichtungen die Umsetzung von Rechten zu „erleichtern“ (zum Beispiel durch die Schaffung eines förderlichen administrativen Umfelds); (ii) die Verpflichtungen Rechte zu „fördern“ (zum Beispiel durch Bewusstseinsbildung); (iii) die Verpflichtungen Rechte durch die „Bereitstellung“ von Bestimmungen oder finanziellen Mitteln zu gewährleisten.²² Schließlich gibt es noch eine gewisse Anzahl spezifischer Verpflichtungen der internationalen Kooperation zum Schutze und zur Wahrung der Menschenrechte.

Auswertung

Die extraterritoriale Tragweite der Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV ist durchaus beträchtlich. Diese Bestimmungen beziehen sich jeweils auf die „Beziehungen zur übrigen Welt“ und die „Ausarbeitung und Umsetzung [des] auswärtigen Handelns [...] und [die] externen Aspekte der übrigen Politikbereiche.“ Es besteht kein Zweifel, dass diese Bestimmungen nicht

nur extraterritoriales Handeln regulieren, sondern auch für Aktionen mit extraterritorialem Effekt gelten. Art. 21 Abs. 3 EUV legt der EU zudem die klare Verpflichtung auf, Menschenrechte zu „wahren“. Das bedeutet, dass die EU durch ihr eigenes Verhalten Menschenrechte nicht verletzen darf. Es ist allerdings fraglich, ob darüber hinaus eine weiterreichende Verpflichtung existiert, Menschenrechte in Bezug auf das Handeln Dritter zu „schützen“. Obwohl das Wort „schützt“ des Art. 3 Abs. 5 EUV so verstanden werden könnte, bleibt der Begriff mehrdeutig und der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat kürzlich in *Mugraby* angedeutet, dass eine solche zusätzliche Verpflichtung nicht existiert.²³

In *Mugraby* ging es um den Vorwurf, dass der Libanon die Menschenrechte des Antragstellers verletzt hatte. Der Antragsteller argumentierte, dass die Kommission und der Rat auf Grundlage des Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem Libanon verpflichtet wären, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Dieses Argument wurde zunächst vom Gericht der Europäischen Union (EuG) und später auch von der Großen Kammer des EuGH mit der Begründung zurückgewiesen, dass sich aus der „Nichterfüllungsklausel“ dieses Abkommens lediglich ein Recht, aber keine Pflicht zur Ergreifung „geeigneter Maßnahmen“ ableiten lasse.²⁴

Hinsichtlich der Auslegung der Nichterfüllungsklausel ist diese Entscheidung zweifellos korrekt. Für unsere Zwecke ist es allerdings wichtig festzustellen, dass keiner der beiden Gerichtshöfe sich die Frage stellt, ob eventuell eine gleichlautende Verpflichtung im EU-Vertrag enthalten sein könnte, welche die EU dazu verpflichten würde „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Nun war diese exakte Frage natürlich nicht Gegenstand dieses Verfahrens, aber der Fall macht deutlich: Wenn der EU-Vertrag eine Verpflichtung enthält Menschenrechte „zu schützen“, dann ist diese Verpflichtung nicht besonders offensichtlich.

Dennoch hat die EU verschiedene Verpflichtungen Menschenrechte zu gewährleisten. Die EU muss mit Hilfe von gemeinsamen Maßnahmen (Art. 21 Abs. 2 EUV) und in ihrer auswärtigen Politik, wie auch in den externen Aspekten „übriger Politikbereiche“ (Art. 21

²¹ Es besteht kein Zweifel, dass ein Staat die notwendige völkerrechtliche *Kompetenz* besitzt. Die Frage ist, ob er eine *Pflicht* hat, auf diese Weise regulierend tätig zu werden.

²² UN, Wirtschafts- und Sozialrat: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Dok. E/2007/82, vom 25.06.2007, Para. 12.

²³ EuG, Entscheidung vom 06.09.2011 (*Mugraby* gegen Rat und Kommission der EU), Rechtssache T-292/09, ECR II-0000; EuG, Beschluss der Großen Kammer vom 12.07.2012 (*Mugraby* gegen Rat und Kommission der EU), Rechtssache C581/11 P, ECR I-0000.

²⁴ EuG T-292/09 (2011), *ibid.*, Para. 60; EuG, C581/11 P (2012), *ebd.*, Para. 70.

Abs. 3 EUV) Menschenrechte in ihren Beziehungen mit der übrigen Welt „fördern“ (Art. 3 Abs. 5 EUV). Außerdem ist die EU verpflichtet, sich für ein „hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen“ einzusetzen, um die aufgeführten Ziele zu erreichen (Art. 21 Abs. 2 EUV). Dies ist eine konkrete Verpflichtung zur Kooperation mit internationalen Akteuren. Die Bedeutung dieser Verpflichtung im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen wird unten erörtert werden.

4.2 Weitere externe Menschenrechtsverpflichtungen im EUV

Wie bereits erwähnt, gibt es eine Anzahl von Verpflichtungen, die sowohl für die EU als auch für ihre Mitgliedstaaten bindend sind und welche möglicherweise relevant sein könnten. EU-Recht verpflichtet sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten (wenn sie innerhalb des EU-Rechtsrahmens agieren) zur Achtung der „Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben“ (Art. 6 Abs. 3 EUV). Darüber hinaus sind das Völkergewohnheitsrecht mit Bezug zu Menschenrechten und jene Rechte, Freiheiten und Grundsätze anzuerkennen, welche in der Grundrechtecharta der Europäischen Union niedergeschrieben sind (Art. 6 Abs. 1 EUV). Zusätzlich sind die Mitgliedstaaten als Unterzeichner der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²⁵ unmittelbar zur Einhaltung jener Konvention und anderer Menschenrechtsabkommen verpflichtet. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind außerdem zur Einhaltung des Völkergewohnheitsrechtes verpflichtet. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Rechtsgrundlagen Verpflichtungen enthalten, die auf das rechtliche Handeln der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten mit extraterritorialer Wirkung anwendbar sind.

Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 6 Abs. 3 EUV)

Es gibt nur wenige extraterritoriale Situationen, in denen die EMRK Anwendung findet. Artikel 1 EMRK verpflichtet Staaten lediglich hinsichtlich „ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“. Was „Hoheitsgewalt“ in diesem Zusammenhang jedoch bedeutet, ist eine schwierige und umstrittene Frage.²⁶ Allerdings ist die Bedeutung in unserem Fall eindeutig. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die EMRK bisher nur in Situationen angewendet, welche sich auf drei der vier in Kapitel 4.1 besprochenen Szenarien für extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen beziehen (Extraterritoriales Handeln, Territoriale Kontrolle und Auslieferung/Ausweisung). Der EGMR hat die EMRK hingegen nie in Fällen angewendet, bei denen innerstaatliche Politik einen Effekt auf Personen im Ausland hatte;²⁷ und es ist unwahrscheinlich, dass der Gerichtshof die EMRK in solchen Situationen in Zukunft anwenden wird.

In *Banković* hat der Gerichtshof ein solches Argument ausdrücklich zurückgewiesen. In jenem Verfahren hatte der Antragssteller argumentiert, dass die EMRK auch Personen schütze, welche von den Bombardements der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO) in Belgrad betroffen waren.

Der EGMR antwortete folgendermaßen:

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die These der Beschwerdeführer auf die Feststellung hinausläuft, dass jedermann, der die negativen Folgen einer einem Vertragsstaat anzulastenden Handlung erfährt, unabhängig davon, wo diese Handlung örtlich vorgenommen wird oder die Folgen hieraus spürbar werden, automatisch „der Hoheitsgewalt“ dieses Staats für die Zwecke des Artikels 1 der Konvention unterstehen würde.²⁸

Es gibt also keinen Anhaltspunkt dafür, dass der EGMR das Wort „Hoheitsgewalt“ so interpretieren würde, als dass Personen, die von einem gewöhnlichen Regie-

²⁵ Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 03.09.1953 (BGBl. 1954 II S. 14).

²⁶ Besson (2012) S. 857 und vgl. Milanovic (2011).

²⁷ Im Fall von Eigentumsrechten gibt es eine Ausnahme. Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass eine Person der Gerichtsbarkeit eines Staates unterliegt, wenn sich zum Zeitpunkt des Menschenrechtsverstoßes Eigentum der Person auf dem Gebiet des jeweiligen Staates befindet, selbst wenn die Person selbst abwesend war: EGMR, Urteil vom 30.06.2005 (*Bosphorus* gegen Irland) Antragsnr. 45036/98, Para. 137. Es ist zugegebenermaßen schwierig, diesen Ansatz mit den allgemeinen Vorbehalten gegenüber eines „Auswirkungstests“ zu vereinbaren, und es ist daher am ehesten als eine Anomalie einzuordnen und nicht als Andeutung darauf, dass vage „Auswirkungstests“ allgemein zu begrüßen wären.

²⁸ *Banković* (2001), oben Anm. 20, Para. 75. *Banković* (2001) wurde teilweise in EGMR, Urteil vom 07.07.2011 (*Al Skeini u.a.* gegen das Vereinigte Königreich, Antragsnr. 55721/07) verworfen, aber nicht in Bezug auf diese Angelegenheit.

rungsakt mit extraterritorialem Effekt betroffen sind, von dem Schutz der EMRK profitieren könnten.²⁹ Gegenteilige Interpretationen der Entscheidungen des Gerichts ignorieren den Kontext der jeweiligen Verfahren.³⁰

Diese Schlussfolgerung ist von höchster Bedeutung für die Mitgliedstaaten, wenn sie außerhalb der Reichweite des EU-Rechts agieren, da sie bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in solchen Fällen lediglich der EMRK und dem Völkerrecht unterworfen sind (s. unten). Wenn sich die EU und die Mitgliedstaaten allerdings innerhalb des EU-Rechts bewegen, ist diese Schlussfolgerung lediglich ein erster Ansatzpunkt. Denn neuerdings pflegt der EuGH den Interpretationen des EGMR wenigstens als Minimumstandard zu folgen. Nur in manchen Fällen ergänzt der EuGH dann jenen Standard mit höheren, von der EU-Charta abgeleiteten Standards.³¹

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Art. 6 Abs. 1 EUV)

Die EU-Grundrechtecharta beinhaltet im Gegensatz zur EMRK keine territorialen Bedingungen oder Bedingungen hinsichtlich staatlicher Hoheitsgewalt. Es ist also offen, ob die EMRK auch in Situationen Anwendung finden kann, in denen es lediglich um territorialen Effekt geht.³² Es gibt allerdings einige Hinweise darauf, dass die EU-Grundrechtecharta in solchen Fällen angewendet werden könnte. Erstens, und obwohl dies nur bedingt aussagekräftig ist, scheinen dies verschiedene EU Institutionen so zu sehen. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik stellten im Jahre 2011 in einer gemeinsamen Erklärung fest:

Das auswärtige Handeln der EU muss mit den Rechten im Einklang stehen, die in der – seit dem Vertrag von Lissabon verbindlichen – EU-Grundrechtecharta verankert sind, sowie mit den in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Rechten.³³

Das Europäische Parlament hat zudem in einer Resolution anlässlich der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) auf ähnliche Weise argumentiert und festgestellt, dass „der EAD eine umfassende Anwendung der Charta der Grundrechte in allen Bereichen des außenpolitischen Handelns der Union im Einklang mit dem Geist und den Zielen des Vertrags von Lissabon gewährleisten muss“.³⁴ Diese Feststellung hat vor allem politisches und nur begrenzt rechtliches Gewicht, aber sie lässt dennoch das allgemeine Verständnis des Europäischen Parlamentes erkennen.

Außerdem gibt es Entscheidungen des EuGH, welche diese Sichtweise vorsichtig zu unterstützen scheinen. In der Rechtssache C-130/10, *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*, stellte das Europäische Parlament eine EU-Verordnung auf der Grundlage in Frage, dass jene Verordnung im Rahmen der auswärtigen Kompetenz des Rates der EU verabschiedet worden und daher nicht den Menschenrechtsgarantien der EU unterworfen war.³⁵ Der EuGH wies das Argument des Parlamentes zurück:

Zum Argument des Parlaments, es wäre nicht mit dem Unionsrecht vereinbar, wenn Maßnahmen, die unmittelbar die Grundrechte von Einzelnen und Gruppen berührten, in einem Verfahren erlassen werden könnten, bei dem die Mitwirkung des Parlaments ausgeschlossen sei, ist festzustellen, dass sich die Verpflichtung, die Grundrechte zu beach-

²⁹ Für jüngere Untersuchungen, siehe z.B. Besson (2012) und Milanovic (2011), oder Da Costa (2012), Kap. 2.

³⁰ Prinzip 9(b) der Maastrichter Grundsätze zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte („Maastrichter Prinzipien“) vom 28.09.2011 sagt beispielsweise: „Ein Staat hat Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in allen Situationen [...] bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach sich ziehen, sei die innerhalb oder außerhalb seines Territoriums“. Der Kommentar zu diesem Prinzip zitiert auch EGMR - Entscheidungen, welche diesen Ansatz unterstützen. Vgl. de Schutter u.a. (2012), S. 1108; siehe auch: <http://www2.lse.ac.uk/humanRights/articlesAndTranscripts/2012/HRQMaastricht.pdf> (Stand: 12.02.2014). Allerdings beziehen sich diese Entscheidungen auf extraterritoriale Vorgänge in einem Auslieferungs- oder Ausweisungszusammenhang und sind nicht relevant für das Prinzip, welches sie angeblich unterstützen sollen.

³¹ Mit Ausnahme des Rechts auf Eigentum werden soziale und wirtschaftliche Rechte nicht direkt von der EMRK geschützt. In vielen Fällen ist die EMRK daher nicht besonders hilfreich. Hinsichtlich des indirekten Schutzes der sozialen und wirtschaftlichen Rechte im Rahmen der EMRK, siehe Palmer (2007), Kap. 2.

³² Vgl. die unterschiedlichen Sichtweisen von Bazzocchi (2011) S. 196 und Bonavita (2011), S. 260.

³³ EU, Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Mitteilung über Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des Auswärtigen Handelns der EU, KOM (2011) 886, S. 8. Siehe auch Hervey (2003), S. 212.

³⁴ EU, Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 22.10.2009 zu den institutionellen Aspekten der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes Dok. 2133(INI), , Abl. C/265E/03, Para. 5.

³⁵ EU, EuG, Urteil vom 19.07.2012 (Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union), Rechtssache C-130/10, ECR I-0000.

ten, gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union an alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union richtet.³⁶

Diese Feststellung bedeutet nicht unbedingt, dass die EU-Grundrechtecharta auch hinsichtlich der Menschenrechte von Personen außerhalb der EU Anwendung findet. Es könnte einfach gemeint sein, dass die EU-Grundrechtecharta hinsichtlich einer Verordnung, die eine Person indirekt berührt und welche sich innerhalb der EU befindet, anwendbar ist. Allerdings könnte die Feststellung im Lichte der Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV auch die oben bereits erwähnte umfassendere Bedeutung haben.

Es gibt jedoch andere Einflussfaktoren, welche in diesem Kontext Erwähnung finden müssen. Abgesehen von menschenrechtlichen Mindeststandards hängt der konkrete Menschenrechtsschutz beispielsweise stark von der jeweiligen Gesellschaft, in welcher Menschenrechte Anwendung finden, ab, und es ist unmöglich, die Menschenrechtsstandards der EU mit jenen, welche in Drittstaaten Anwendung finden sollten, gleichzusetzen. Sollte der EuGH entscheiden, dass die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts und/oder der Charta auch extraterritorial anwendbar sein sollten, hätte der EuGH also folgende Wahl: Entweder könnte das Gericht die Menschenrechtsstandards der EU direkt auf Drittstaaten anwenden, was wohl unrealistisch und möglicherweise gar imperialistisch wäre. Man kann sich kaum vorstellen, dass die EU ihre Unterstützung für ein bereits finanziertes Projekt in einem Entwicklungsland einstellen könnte, nur weil nicht jeder in diesem Land „das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst“ hat (Art. 29, EU-Grundrechtecharta). Die andere Option wäre, dass der EuGH seine Rechtsprechung der jeweiligen Situation (extraterritorial oder nicht) und dem jeweiligen Land anpassen würde. Diese Alternative wäre allerdings nicht besonders erstrebenswert.

Der EGMR musste sich bisher nicht mit der gleichen Fragestellung auseinandersetzen, weil es nur in wenigen Situationen um die Rechte der Konvention ging.³⁷ Der EuGH müsste sich hingegen, selbst wenn EU-Recht und EU-Grundrechtecharta in extraterritorialen Szenarien nur eingeschränkte Anwendung finden sollten,

immer noch mit einer ganzen Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verpflichtungen befassen. Es könnte daher sein, dass der EuGH Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV (welche lediglich die EU betreffen) nur in extraterritorialen Szenarien anwendet und ansonsten für Binnenfragen auf Art. 6 EUV zurückgreift, welcher sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten reguliert. Vorerst bleibt abzuwarten wie sich das Gericht entscheidet.

4.3 Internationale Menschenrechtsverpflichtungen

Wie bereits erwähnt, sind die Mitgliedsstaaten der EU am Standardset der internationalen Menschenrechtsverträge als Signatarstaaten oder kraft Völkergewohnheitsrecht vollkommen gebunden. Zusätzlich sind die EU und die Mitgliedstaaten sowohl unmittelbar als auch per EU-Recht (in diesem Falle nur wenn die Mitgliedstaaten innerhalb des Rahmens des EU-Rechts agieren) zur Einhaltung des Völkergewohnheitsrechts verpflichtet.³⁸

Verträge

Staaten sind zur Kooperation im Bereich der Menschenrechtsförderung verpflichtet. Art. 56 der UN-Charta fordert UN-Mitglieder ausdrücklich auf, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Art. 55 dargelegten Ziele [unter anderem „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle“] zu erreichen“.³⁹ Der UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) erklärte konkreter und ohne Verweis auf die Kooperation mit einer anderen Organisationen:

[...] internationale Entwicklungszusammenarbeit und damit die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten darstellt. Sie ist besonders für diejenigen Staaten notwendig, die in der Lage sind,

³⁶ Siehe Anm. 35, Para. 83.

³⁷ Siehe oben, Anm. 31.

³⁸ Dies ist eine langjährige Regel des EU-Rechts. In Fall EU, EuGH, Urteil vom 21.12.2011 (ATAA gegen Secretary of State for Energy and Climate Change), Rechtssache C-366/10, ECR I-0000 Para. 101, stellte der EuGH fest, dass dies auf Grundlage von Art. 3 Abs. 5 EUV so sei. Art. 3 Abs. 5 EUV bezieht sich allerdings nicht auf die Mitgliedstaaten – vermutlich wird die ursprüngliche Rechtsprechung des Gerichts fortfahren zu erklären, warum Mitgliedstaaten dem Völkergewohnheitsrecht unterliegen, wenn sie im Rahmen von EU-Recht agieren.

³⁹ Siehe unten, Anm. 42.

andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen.⁴⁰

Diese Sichtweise wird allerdings nicht von allen Staaten geteilt, und besonders Industrieländer haben stets geäußert, dass es eine Verpflichtung, Entwicklungsländer zu finanzieren, gibt:

The representatives of the United Kingdom, the Czech Republic, Canada, France, and Portugal believed that international co-operation and assistance was an important moral obligation but not a legal entitlement, and did not interpret the Covenant to impose a legal obligation to provide development assistance or give a legal title to receive such aid.⁴¹

Da die Auslegungen des UN-Ausschusses nicht verbindlich sind, kann man die Sichtweisen jener Staaten nicht ignorieren. Allerdings ist es im gegebenen Fall wichtig zu erwähnen, dass auch die EU-Mitgliedsstaaten, die zuzeiten ähnliche Zweifel zum Ausdruck brachten, inzwischen die Verantwortung aus Artikel 21 EUV für solche Aufträge (manchmal sogar finanzieller Art) umgesetzt haben.

Schwierig ist auch die Frage, ob internationale Menschenrechtsverträge auch Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung abdecken. Hinsichtlich richterlicher Entscheidungen unterscheidet sich die völkerrechtliche Situation nicht vom Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene. In *Namibia* vertritt der Internationale Gerichtshof (IGH) die Ansicht, dass die UN-Charta UN-Mitglieder zur Einhaltung der Menschenrechte in

allen Situationen verpflichtet, in welchen ein UN-Mitglied effektive territoriale Kontrolle ausübt.⁴² In *Wall* wurde die Ansicht vertreten, dass der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)⁴³, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr)⁴⁴ und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention)⁴⁵ Geltung bei extraterritorialen Eingriffen, die ein Staat „in Ausübung seiner Hoheitsgewalt“ ergreift, finden.⁴⁶ Im Fall *CERD* verlieh der Gerichtshof eine noch breitere Geltung dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Anti-Rassismuskonvention). Das Übereinkommen deckt auch extraterritoriale Eingriffe ab und die Streitparteien werden aufgefordert, „[to do] all in their power to ensure that public authorities and public institutions under their control or influence do not engage in acts of racial discrimination“⁴⁷. Der IGH hat bisher allerdings noch nicht die Anwendung von Menschenrechtsabkommen auf Situationen, in denen es lediglich um den extraterritorialen Effekt einer Maßnahme geht, entschieden.

Es gab hingegen verschiedene relevante Beobachtungen der UN-Menschenrechtsausschüsse, welche die Menschenrechtsinstrumente der UN auslegen und anwenden. Die Mehrheit dieser Feststellungen sind Empfehlungen, in welchen die Ausschüsse erklären, dass die Vertragsparteien Menschenrechte in Drittstaaten achten „sollten“. In manchen Fällen geht der Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Forderungen jedoch weiter. Im Jahre 1997 erklärte der Ausschuss im Zusammenhang mit

40 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 3: Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Staaten, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Ziff. 14. Für die deutsche Übersetzung des Dokumentes siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): Die General Comments zu den VN – Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen. Baden-Baden: Nomos, 627 S., S. 188.

41 UN-Menschenrechtskommission: Report of the Open-ended Working Group established with a view to considering options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Dok. E/CN.4/2005/52 vom 10.02.2005, Ziff. 76.

42 UN, IGH: Gutachten vom 21.06.1979 (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970); kurz: *Namibia*-Gutachten), ICJ Rep 16, Para. 131. Ob Art. 56 Verpflichtungen festlegt und, wenn ja, ob diese über eine bloße Pflicht mit der UN zu kooperieren hinausgehen, wird seit dem Inkrafttreten der Charta diskutiert. Für einen konservativen Ansatz, siehe Gandhi, P. R. (1998). Es könnte allerdings argumentiert werden, dass diese Entscheidung beide Aspekte dieser Frage affirmativ beantwortet und darüber hinaus auch auf die extraterritoriale Dimension eingeht. Siehe Schwebel (1972), S. 337, 348 und Schwebel (1994), S. 163-164.

43 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, deutsche Fassung unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICCPR/iccpr_de.pdf (Stand: 12.02.2014).

44 Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, deutsche Fassung unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_op1_dt.pdf (Stand: 12.02.2014).

45 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989, deutsche Fassung unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_de.pdf (Stand: 12.02.2014).

46 UN, IGH: Gutachten vom 09.07.2004 (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory; kurz: *Wall*-Gutachten) ICJ Rep 136, Para. 111-113. Der IGH bestätigte diese Entscheidung in Bezug auf den IPwskr und die UN-Kinderrechtskonvention in UN, IGH; Urteil vom 19.12.2005, (Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)) ICJ Rep 168, Para. 219.

47 UN, IGH: Einstweilige Verfügung vom 15.10.2008, Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation) (kurz: CERD), ICJ Rep 353.

wirtschaftlichen Sanktionen (und besonders mit Blick auf Sanktionen für den Irak):

So wie die internationale Gemeinschaft darauf besteht, dass jeder betroffene Staat die bürgerlichen und politischen Rechte seiner Bürger achten muss, so *muss* neben dem betroffenen Staat auch die internationale Gemeinschaft selbst alles Mögliche tun, damit *zumindest der Kerngehalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* der betroffenen Menschen jenes Staates geschützt werden. (...) Obgleich die Verpflichtung eines jeden Staates, die Achtung aller Menschenrechte zu fördern, aus der Charta der Vereinten Nationen hergeleitet wird, soll auch in Erinnerung gerufen werden, dass alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates den Pakt unterzeichnet haben, auch wenn zwei Staaten (China und die Vereinigten Staaten) ihn noch ratifizieren müssen."⁴⁸

Im Jahre 2000 stellte der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung über das Recht auf Gesundheit fest:

Um ihren internationalen Verpflichtungen aus Artikel 12 nachzukommen, *müssen Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern achten und Dritte daran hindern, dieses Recht in anderen Ländern zu verletzen*, falls es möglich ist, diese mit rechtlichen oder politischen Mitteln, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und einschlägigem Völkerrecht, zu beeinflussen.⁴⁹

Der Ausschuss gebrauchte die gleiche Formulierung in seiner Bemerkung von 2002 über das Recht auf Wasser, obwohl es sich bei dem Verweis auf den Schutz des Rechtes lediglich um eine Empfehlung handelt:

Um ihren internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Wasser nachzukommen, *haben die Vertragsstaaten die Inanspruchnahme dieses Rechts in anderen Ländern zu achten. Internationale Zusammenarbeit verlangt von den Vertragsstaaten, weder direkt noch indirekt in die Inanspruchnahme des Rechts auf Wasser in anderen Ländern einzugreifen*. Keine Aktivität im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates sollte ein anderes Land darin behindern, das Recht auf Wasser für die in seinem Hoheitsgebiet lebenden Menschen zu verwirklichen. (...) Die Vertragsstaaten sollten verhindern, dass ihre eigenen Staatsbürger und Unternehmen das Recht auf Wasser von Individuen und Gemeinschaften in anderen Ländern verletzen."⁵⁰

Das gleiche Modell wurde auch in der Bemerkung über das Recht auf soziale Sicherheit im Jahre 2007 verwendet:

To comply with their international obligations in relation to the right to social security, States parties *have to respect the enjoyment of the right by refraining from actions that interfere, directly or indirectly, with the enjoyment of the right to social security in other countries*. [...] *States parties should extraterritorially protect the right to social security by preventing their own citizens and national entities from violating this right in other countries*.⁵¹

Der Ausschuss geht also davon aus, dass es eine Verpflichtung gibt, Menschenrechte in Bezug auf wirtschaftliche Sanktionen, Nahrung, Wasser und soziale Sicherheit in anderen Staaten zu „achten“. Hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit hat der Ausschuss zudem festgestellt, dass es die Verpflichtung gibt, die Menschenrechte in Drittstaaten zu „schützen“, indem

⁴⁸ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 8: Die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, UN Dok. E/C.12/1997/8 vom 12.12.1997, Ziff. 7 – 8 (Hervorhebung durch Autor). Für die deutsche Übersetzung des Dokumentes siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 234, oben, Anm. 40. In späteren Allgemeinen Bemerkungen hinsichtlich der gleichen Fragestellung, benutzte der Ausschuss wieder das Wort ‚sollten‘. Siehe dafür: UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung, UN Dok. E/C.12/1999/5 vom 12.05.1999, Ziff. 37 (Für die deutsche Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen siehe: <http://www.un.org/depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf> (Stand: 14.02.2014)) und UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 14: Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), UN Dok. E/C.12/2000/4 vom 11.08.2000, Ziff. 41. Für die deutsche Übersetzung des Dokumentes siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 304, oben, Anm. 40.

⁴⁹ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 14: Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), UN Dok. E/C.12/2000/4 vom 11.08.2000, Ziff. 39, (Hervorhebung durch Autor). Für die deutsche Übersetzung des Dokumentes siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 303, oben, Anm. 40.

⁵⁰ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Allgemeine Bemerkung Nr. 15: Das Recht auf Wasser (Artikel 11 und 12), UN Dok. E/C.12/2002/II vom 20.01.2003, Ziff. 31, 33, (Hervorhebung durch Autor). Für die deutsche Übersetzung des Dokumentes siehe: Deutsches Institut für Menschenrechte (2005), S. 326 – 327, oben, Anm. 40.

⁵¹ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: General Comment No. 19 on the Right to Social Security, UN Dok. E/C.12/GC/19 vom 04.02.2008, Ziff. 53 – 54 (Hervorhebung durch Autor).

private Akteure, wenn möglich, entsprechend reguliert werden.

In allen anderen Fällen hat der Ausschuss lediglich die Achtung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in anderen Staaten empfohlen. Zudem sind Zweifel hinsichtlich der Position des Ausschusses über die Verpflichtung von Staaten, das Recht auf Gesundheit mittels Regulierung von extraterritorialen Maßnahmen von Staatsangehörigen (meistens Unternehmen) zu „schützen“ angebracht. In seiner jüngeren Bemerkung von 2011 über die Verpflichtungen von Vertragsparteien hinsichtlich des Wirtschaftssektors und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte bezieht sich der Ausschuss beispielsweise auf seine Allgemeinen Bemerkungen über die Rechte auf Wasser, Arbeit und soziale Sicherheit und verwendet den Begriff „sollte“ in Bezug auf den „Schutz“ eines Rechtes und den Begriff „sollte vorantreiben“ in Bezug auf die „Gewährleistung“ eines Rechtes.⁵² Es ist aber möglicherweise bedeutsam, dass der Ausschuss jeden Verweis auf das Recht auf Gesundheit vermeidet. Sollte diese Beobachtung tatsächlich bedeutsam sein, deutet dies darauf hin, dass sich der Ausschuss der Einschätzung des UN-Sonderberichterstatters für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, John Ruggie, vom Jahre 2007 angeschlossen hat. Ruggie stellte fest, dass „[w]hat is difficult to derive from the treaties or the treaty bodies is any general obligation on States to exercise extraterritorial jurisdiction over violations by business enterprises abroad“.⁵³

Die präzise Wortwahl des Ausschusses wird gewöhnlich ignoriert und „sollte“ wird mit „müssen“ gleichgesetzt.⁵⁴ Es ist allerdings evident, dass der Ausschuss „müssen“ explizit verwendet, wenn er „müssen“ sagen möchte. Gleichzeitig bedeutet die Tatsache, dass bestimmte Empfehlungen in den Kapiteln über „internationale Verpflichtungen“ auftauchen, nicht, dass es sich bei diesen Empfehlungen auch um Verpflichtungen handelt.⁵⁵ Es muss daher sehr kritisch hinterfragt werden, in die Bemerkungen des Ausschusses mehr hineinzulesen als sie wirklich beinhalten.

Natürlich ist die Interpretation des IPwskR durch den Ausschuss nicht bindend, sie kann sowohl als zu weitreichend wie auch zu konservativ angesehen werden. In dieser Hinsicht ist es wichtig zu bemerken, dass die Staatenpraxis die Existenz einer Verpflichtung wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Situationen von bloßem wirtschaftlichem Interesse zu achten, nicht uneingeschränkt unterstützt. Tatsächlich haben einige Staaten solch eine Auslegung ausdrücklich zurückgewiesen.⁵⁶

Das bedeutet, dass, obwohl sich das Recht weiter entwickeln wird, es momentan bestenfalls unklar ist, ob der IPwskR Vertragsparteien generell dazu verpflichtet, die Achtung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in Drittstaaten in Bezug auf bloße wirtschaftliche Effekte sicherzustellen, selbst wenn sich wenigstens hinsichtlich der Rechte auf Gesundheit, Wasser und soziale Sicherheit auf Grundlage der Beobachtungen des UN-Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte diesbezüglich ein starkes Argument konstruieren ließe. Besondere Vorsicht ist hinsichtlich der Annahme einer Verpflichtung von Staaten Menschenrechte zu „schützen“ geboten, wenn es beispielsweise darum geht, Staaten dazu zu verpflichten, die extraterritorialen Aktivitäten ihrer multinationalen Unternehmen zu regulieren.

Völkergewohnheitsrecht

Dies ist noch nicht das Ende der rechtlichen Auswertung. Auch das Völkergewohnheitsrecht beinhaltet bestimmte Verpflichtungen zur Einhaltung von Menschenrechten in Drittstaaten. Bedenkt man, dass Verträge vor dem Hintergrund des ansonsten zwischen den Vertragsparteien geltenden Rechtes ausgelegt werden müssen (und dazu gehört auch das Völkergewohnheitsrecht),⁵⁷ dann steht fest, dass die verschiedenen internationalen Menschenrechtspakte wenigstens einen menschenrechtlichen Mindeststandard für die Vertragsparteien festlegen. In jedem Falle sind diese vertragsrechtlichen Regeln nicht nur für die EU-Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich, sondern auch für die EU selbst. Für unsere Zwecke ist es deswegen wich-

⁵² UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Statement on the Obligations of States Parties Regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, UN Dok. E/C.12/2011/1 vom 12.07.2011, Ziff. 5 – 7.

⁵³ UN, Sonderbeauftragter für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, Ruggie, John: State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations Core Human Rights Treaties: An Overview of Treaty Body Commentaries, UN Dok. A/HRC/4/35/Add.1, 13.02.2007, Para. 84.

⁵⁴ Beispielsweise die „Maastrichter Prinzipien“, oben, Anm. 30. Eine Ausnahme ist von Bernstorff (2011), S. 53.

⁵⁵ Für dieses Argument, siehe Knox (2012), S. 80.

⁵⁶ UN, Menschenrechtskommission: Summary Record of the 51st Meeting, UN Dok. E/CN.4/2004/SR.51, 2004, Ziff 84; UN, Menschenrechtskommission; Summary Record of the 56th Meeting, UN Dok. E/CN.4/2003/SR.56, 2003, Ziff 49.

⁵⁷ Art. 31 Abs. 3 Lit. c WVRK.

tiger, die Rechtsbestimmungen als solche und nicht als interpretativen Rahmen der internationalen Menschenrechtsverträge zu behandeln.

Vier Grundsätze des Völkergewohnheitsrechtes sind von besonderer Bedeutung. Der erste Grundsatz bezieht sich auf die Auswirkungen wirtschaftlicher Sanktionen auf die Bevölkerungen von Drittstaaten. Der zweite bezieht sich auf die Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen von Drittstaaten. Der dritte bindet die gravierenden Verletzungen von *ius cogens* Normen (wie zum Beispiel Völkermord, Folter, Sklaverei oder Apartheid) in Drittstaaten ein. Der vierte Grundsatz, der sich auf die Maastricht Prinzipien stützt, ist eine allgemeine Norm der Sorgfaltspflicht, welche Staaten dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Staatsgebiet nicht auf eine Art und Weise genutzt wird, welche dazu führt, dass Menschenrechte in Drittstaaten verletzt werden.

Auswirkungen von Sanktionen

Artikel 50 Abs. 1 lit. b der Artikelentwürfe der Völkerrechtskommission (ILC) über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln⁵⁸ besagt: „Gegenmaßnahmen lassen folgende Verpflichtungen unberührt: [...] b. die Verpflichtungen zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte“.⁵⁹ Die Kommission für Entschädigungsansprüche (Eritrea-Äthiopien) bestätigte diese Bestimmung ausdrücklich,⁶⁰ und es ist wahrscheinlich, dass es sich bei diesem Artikel um Völkergewohnheitsrecht handelt. Man muss jedoch bedenken, dass diese Norm nur hinsichtlich „fundamentaler Menschenrechte“, von denen nicht abgewichen werden darf, Geltung entfalten kann. Dies steht in Einklang mit dem bereits zitierten Verweis des UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf die Notwendigkeit, den „Kerninhalt der [...] wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ zu schützen.

Mitverantwortung für die Begehung eines völkerrechtswidrigen Handelns in Drittstaaten

Die Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln beinhalten auch eine gewisse Anzahl von Bestimmungen, welche Staaten hinsichtlich des Verhaltens eines anderen Staates betreffen. Es ist einem Staat zum Beispiel untersagt, einem anderen Staat bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Handelns Beihilfe zu leisten oder Unterstützung zu gewähren (Art. 16 ILC-Artikelentwürfe). Weiterhin ist ein Staat, „[...] der einen anderen Staat bei der Begehung eines völkerrechtswidrigen Handelns leitet und ihn kontrolliert“ (Art. 17 ILC-Artikelentwürfe) oder „den anderen Staat zur Begehung eines Handelns nötigt, [...] für die Handlung völkerrechtlich verantwortlich“ (Art. 18 ILC-Artikelentwürfe). In allen drei Fällen muss jedoch die Absicht bestehen, einen völkerrechtswidrigen Akt zu begehen (ausdrücklich hinsichtlich der Art. 17 ILC-Artikelentwürfe und Art. 18 ILC – Artikelentwürfe und implizit hinsichtlich des Art. 16 ILC-Artikelentwürfe). Der Kommentar zu Art. 16 ILC-Artikelentwürfe erklärt:

First, the relevant State organ or agency providing aid or assistance must be aware of the circumstances making the conduct of the assisted State internationally wrongful; secondly, the aid or assistance must be given with a view to facilitating the commission of that act, and must actually do so.⁶¹

In diesem Zusammenhang wurde auch festgestellt, dass:

[...] where, using its economic leverage or other means of influence at its disposal, one State requires that another State accept the inclusion in a trade or investment agreement of a provision that will prohibit that State from complying with its human rights obligations towards its own population or that will impede such compliance, the for-

⁵⁸ UN, Völkerrechtskommission (ILC): Artikelentwürfe über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, 53. Sitzung, verabschiedet von der UN – Generalversammlung auf der 85. Plenarsitzung, Resolution 56/83 vom 12.12.2001. (Für die deutsche Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes (DÜD) der Vereinten Nationen siehe: <https://www.un.org/Depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf> (Stand: 14.02.2014)).

⁵⁹ Die ILC zitierte zu ihrer Unterstützung die Allgemeine Bemerkung des UN Fachausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Nr. 8, oben, Anm. 48 und bestimmte Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts, die den freien Durchlauf aller Lieferungen von medizinischen Vorräte für zivile Nutzung fordern: UN, ILC: Yearbook of the International Law Commission 2001, II(2), Report of the Commission to the General Assembly, on the work of its fifty-third session, Commentary to Article 50, S. 132.

⁶⁰ Ständiger Schiedshof (PCA): Eritrea-Ethiopia Claims Commission, Partial Award vom 01.07.2003 (*Prisoners of War – Eritrea's Claim 17, The State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia*), 26 Reports of International Arbitral Awards 23, Para. 160.

⁶¹ UN, ILC: Commentary 3 to Article 50, S. 66, Ziff. 3, oben, Anm. 59.

mer State may be seen as coercing the latter State, which engages its international responsibility.⁶²

Verpflichtungen, die sich aus der gravierenden Verletzung einer ius cogens Norm ergeben

Die Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln beinhalten auch Bestimmungen bezüglich der Verpflichtung von Staaten, die sich aus gravierenden Verletzungen von *ius cogens* Normen (wie zum Beispiel Apartheid, Folter, Sklaverei und Völkermord) durch andere Staaten ergeben. Artikel 41 ILC-Artikelentwürfe besagt, dass Staaten zusammenarbeiten sollen, „um jeder schwerwiegenden Verletzung im Sinne des Artikels 40 mit rechtmäßigen Mitteln ein Ende zu setzen“ und dass kein Staat einen Zustand, „der durch eine schwerwiegende Verletzung im Sinne des Art. 40 herbeigeführt wurde, als rechtmäßig [anerkennt] oder Beihilfe oder Unterstützung bei der Aufrechterhaltung dieses Zustandes [leistet] [...]“.

Im Gegensatz zu Artikel 16 ILC-Artikelentwürfe kreiert dieser Artikel eine positive Verpflichtung für Staaten zur Zusammenarbeit, um einen solchen Zustand zu beenden und solchen Zuständen gleichzeitig auch die Anerkennung zu verweigern.⁶³

Man muss an dieser Stelle jedoch zu bedenken geben, dass eine Menschenrechtsklausel angesichts dieser Umstände und der Verbindung zwischen Menschenrechten und *ius cogens* Normen gar nicht mehr erforderlich wäre. Dies ist allerdings nicht der Fall. Denn Art. 41 ILC-Artikelentwürfe selbst ist keine *ius cogens* Verpflichtung. Eine Menschenrechtsklausel würde daher Vertragsparteien eines Handelsabkommens davon abhalten, von jenem Abkommen vorgeschriebene Maßnahmen zu ergreifen, wenn diese Art. 41 ILC-Artikelentwürfe verletzen würden.

Grenzüberschreitende Schäden

Einige Kommentatoren haben in diesem Zusammenhang auf eine zusätzliche Verpflichtung bezüglich des Verbots hingewiesen, grenzüberschreitende Schäden in anderen Staaten zu verursachen. Der moderne Ursprung dieser Verpflichtung liegt in der *Trail Smelter* Schlichtung aus dem Jahr 1938, in welcher es um Umweltverschmutzung ging. Das Schiedsgericht stellte fest:

Under the principles of international law [...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.⁶⁴

Diese Feststellung wurde 1949 in einem allgemeineren Zusammenhang vom IGH in seinem *Corfu Channel* Urteil⁶⁵ bestätigt. Der IGH verwies in diesem Urteil auf die Verpflichtung eines jeden Staates, die bewusste Benutzung des eigenen Staatsgebiets für Aktionen, die „die Rechte anderer Staaten“ verletzen, zu verhindern. Albanien wurde dementsprechend für die Nicht-Information des Vereinigten Königreichs zu den Gefahren von Minen verantwortlich gemacht, die von einem Drittstaat (vermutlich Jugoslawien) gelegt wurden. *Trail Smelter* und *Corfu Channel* werden als Fundament des internationalen Umweltrechts betrachtet und finden sich auch in der neueren Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes wieder.⁶⁶

Die Frage ist also, ob diese Fälle Staaten zum Schutz der Menschenrechte in Drittstaaten verpflichten. Das grundlegende Argument ist, dass Staaten verpflichtet sind, ihre Staatsgebiete nicht auf eine Art und Weise nutzen zu lassen, durch welche Individuen in Drittstaaten zu Schaden kommen. Zwar gibt es gewisse Fäl-

⁶² UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, de Schutter (2011), oben, Anm. 8, Para. 2.6.

⁶³ IGH: *Wall*-Gutachten (2004), oben, Anm. 46, Para. 159. Verknüpft mit diesem Gesichtspunkt ist die gewohnheitsrechtliche Verpflichtung der Nichtanerkennung von Gebietsgewinnen, welche das Ergebnis von unrechtmäßigen oder gewaltsamen Vorgängen sind.

⁶⁴ *Trail Smelter* Arbitration (United States of America and Canada) vom 16.04.1938 zum 11.03.1941, 3 UN Reports of International Arbitral Awards 1905.

⁶⁵ UN, IGH: Urteil vom 09.04.1949 (The *Corfu Channel* Case), ICJ Reports 1949.

⁶⁶ UN, IGH: Gutachten vom 08.07.1996 (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, kurz: Nuclear Weapons Gutachten), ICJ Rep 226, Para. 29.



le, in welchen diese Analogie angebracht ist; es ist beispielsweise durchaus möglich, die Feststellung des Schiedsgerichtes in *Trail Smelter*, dass es untersagt sei anderen Staaten, ihrem Territorium, oder ihren Einwohnern durch Luft- oder Umweltverschmutzung zu schaden, durch die Feststellung zu ersetzen, dass es untersagt sei, andere Staaten durch Repressionsmittel oder durch gefährliche Produkte wie zum Beispiel vergiftetes Essen zu schaden.⁶⁷ Auf der anderen Seite sind solche Fälle aber auf Situationen beschränkt, in denen der fragliche Schaden von physischen Quellen auf einem Staatsgebiet ausgeht (zum Beispiel Umweltverschmutzung oder Minen). Nicht-physische Akte, wie zum Beispiel administrative oder rechtliche Maßnahmen einer Regierung oder eines Privatakteurs, blieben unberücksichtigt.⁶⁸ Deshalb ist dieser Grundsatz in manchen Situationen sehr hilfreich – besonders im Zusammenhang mit Exporten – kann aber nicht in allen Menschenrechtsszenarien Abhilfe schaffen.

4.4 Schlussfolgerungen

Die obigen Erörterungen lassen folgende Schlussfolgerungen zu: Erstens, die EU und ihre Mitgliedstaaten (wenn sie im Rahmen des EU-Rechts agieren) sind zur Einhaltung von Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 Abs. 3 EUV verpflichtet. Das bedeutet, dass sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten jegliches Handeln unterlas-

sen müssen, welches die Menschenrechte von Personen in Drittstaaten verletzt. Weiterhin verpflichten Art. 3 Abs. 5 EUV, Art. 21 Abs. 2 und Abs. 3 EUV zur Förderung der Gewährleistung von Menschenrechten durch internationale Zusammenarbeit und durch die Ergreifung gezielter Maßnahmen. Die Bedeutung dieser Verpflichtungen kann nicht oft genug betont werden. Sie übersteigen in fast jeder Hinsicht vergleichbare internationale oder innerstaatliche Menschenrechtsverpflichtungen.

Des Weiteren kann die EMRK in diesem Zusammenhang nichts zum Schutz von Menschenrechten beitragen. Es ist noch unklar, ob allgemeine Grundsätze des EU-Rechts oder die EU-Charta auf Situationen extraterritorialen Effekts anwendbar sind. Auch falls dem so wäre, übertrifft der durch sie gebotene Schutz mit großer Wahrscheinlichkeit jedoch nicht die Bestimmungen der Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV. Des Weiteren ist hinsichtlich der internationalen Menschenrechtsabkommen noch immer unklar, ob diese Situationen extraterritorialen Effekts abdecken und inwiefern eine Pflicht besteht (besonders hinsichtlich finanzieller Unterstützung), diesbezüglich international zu kooperieren. Verschiedene Bestimmungen des Völkergewohnheitsrechts sind hingegen relevant, wie im weiteren Verlauf des Artikels noch erkennbar werden wird.

⁶⁷ Dieses Argument wurde erstmals von Skogly und Gibney (2002) vorgebracht; Kommentar zu Prinzip 13 und Prinzip 24 der „Maastrichter Prinzipien“, de Schutter u.a. (2012), oben, Anm. 30.

⁶⁸ Dies wird vom Kommentar zu den Prinzipien 13 und 24 der „Maastrichter Prinzipien“ nicht bedacht, de Schutter u.a. (2012), oben, Anm. 30.

5

Lücken und Mängel der aktuellen, standardisierten Menschenrechtsklausel

5.1 Die Notwendigkeit einer Menschenrechtsklausel

Diese Verpflichtungen sind bzw. sollten eine bedeutende Einschränkung des Handelns der EU und ihrer Mitgliedstaaten sein – besonders im Kontext der Verhandlung, des Abschlusses und der Umsetzung von Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittstaaten. Das bedeutet allerdings nicht, dass solche Abkommen *notwendigerweise* eine Menschenrechtsklausel beinhalten müssen. In vielen Fällen benötigen die EU und ihre Mitgliedstaaten keine Menschenrechtsklausel oder sogar ein internationales Abkommen, um Menschenrechte in Drittstaaten zu fördern.⁶⁹ Die Aufkündigung schädlicher landwirtschaftlicher Subventionen bedarf beispielsweise keiner Menschenrechtsklausel, und auch die Regulierung der extraterritorialen Aktivitäten von Unternehmen der EU ist ohne Menschenrechtsklausel möglich. Eine Menschenrechtsklausel ist nur wichtig, wenn eine internationale Norm im völkerrechtlichen Abkommen die EU daran hindert, ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen. Es ist daher wichtig, diese Verpflichtungen und ihre möglichen Auswirkungen in Erwägung zu ziehen.

In diesem Zusammenhang ist es maßgeblich festzustellen, dass die EU laut Art. 21 Abs. 2 EUV nicht nur zur Achtung der Menschenrechte, sondern auch zur Kooperation mit Drittstaaten zum Ziel der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen, verpflichtet ist. Weiterhin ist es möglich – auch wenn nicht klar –, dass sich eine Verpflichtung zur Kooperation für die EU-Mitgliedstaaten aus Art. 56 UN-Charta und den Menschenrechtspakten ergibt. Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf, zwischen den Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten und jenen, welche Dritt-

staaten binden, zu unterscheiden. Wenn eine Verpflichtung eines Drittstaates die Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen des Drittstaates hindert, dann ist es zwingend erforderlich, dass die EU mit dem Drittstaat kooperiert, indem sie die jeweilige Verpflichtung in dem notwendigen Maße aussetzt.

5.2 Mögliche Auswirkungen auf Menschenrechtsverpflichtungen in Handelsabkommen

Dieser Abschnitt behandelt einige der allgemeinsten Verpflichtungen in EU-Freihandelsabkommen und die Art und Weise, wie solche Verpflichtungen der Umsetzung von Menschenrechten in Drittstaaten im Wege stehen können. Wie bereits erwähnt, ist es im Lichte der Kooperationspflicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten unerheblich, ob die fragliche Verpflichtung die EU und ihre Mitgliedstaaten oder den Drittstaat bindet.

Finanzielle Zusammenarbeit

Einige, jedoch nicht alle EU-Abkommen beinhalten eine Verpflichtung zur finanziellen Zusammenarbeit. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ägypten besagt zum Beispiel, dass Ägypten „[z]ur Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens [...] ein Finanzierungspaket mit geeigneten Verfahren und den erforderlichen Finanzmitteln bereitgestellt“ wird.⁷⁰ Dies ist dem Umstand, der letztlich zur EU-Policy hinsichtlich der Menschenrechtsklauseln geführt hat, sehr ähnlich. Denn es wird eine Menschenrechtsklausel benötigt, um die Vorschrift zur finanziellen Zusammenarbeit im Falle eines Kausalzusammenhangs zwischen der Fortset-

⁶⁹ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die bestehenden Menschenrechtsklauseln nicht als Grundlage für solches Handeln dienen könnten. Siehe Fierro (2001).

⁷⁰ EU, Assoziierungsabkommen 2004/636/EG zwischen der EU und Ägypten: Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Ägypten andererseits, vom 30.09.2004, ECR L 304/39, Art. 72.

zung der Kooperation und Menschenrechtsverletzungen im Drittstaat aufheben zu können.

Handelsverpflichtungen

Üblicherweise schränken Handelsverpflichtungen die Fähigkeit von Vertragsparteien ein, gegen Produkte (und manchmal gegen Dienstleistungen oder Dienstleistungsanbieter) der jeweils anderen Partei in Form von Zollabgaben, mengenmäßigen Beschränkungen oder anderen Bestimmungen zu diskriminieren. Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und Exportabgaben sind normalerweise ebenfalls verboten bzw. gedeckelt.

Solche Verpflichtungen können vielfältige Auswirkungen auf Menschenrechte in Drittstaaten haben. In ganz allgemeiner Hinsicht kann freier Handel die Einkommensverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen sowie zwischen Frauen und Männern beeinflussen.⁷¹ Obwohl die Auswirkungen des freien Handels sehr komplex sind, ist es vorstellbar, dass sie unter anderem eine Verschlechterung des Lebensstandards oder eine unverhältnismäßige Benachteiligung von Frauen einbeziehen.⁷² Diese Konsequenzen können sowohl das Ergebnis einer Reduzierung der Nachfrage nach lokaler Produktion, die sich negativ auf lokale Erzeuger auswirkt, als auch das Ergebnis einer erhöhten Nachfrage aufgrund der neuen Exportmöglichkeiten sein. Solche Handelsmöglichkeiten könnten unregelte Arbeitsverhältnissen oder „land-grabbing“ zum Nachteil von indigenen Volksgruppen fördern.

Handelsverpflichtungen können des Weiteren teuer sein. Ranjan (2005, S. 317) hat ausgerechnet, dass der geschätzte Betrag, den kleine Entwicklungsländer in Handelsbeziehungen investieren, den für das Bildungssystem ausgegebenen Beitrag übersteigt. Ähnliche Probleme treten im Zusammenhang mit der Implementierung von Verpflichtungen zum Schutz geistigen Eigentums auf, welche oft Bestandteil von Handelsabkommen sind. Darüber hinaus stammt ein Großteil des Haushalts vieler Entwicklungsländern (circa 25 Prozent

im südlichen Afrika, circa 15 Prozent weltweit) aus Zolleinnahmen.⁷³ Theoretisch können Einnahmeverluste im Zollbereich durch innerstaatliche Steuern ausgeglichen werden. In Situationen, wo sich Handel positiv auf die Wirtschaft eines Landes auswirkt, sollten die Steuereinnahmen auch insgesamt steigen. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) belegt allerdings, dass es Staaten mit hohem Einkommen zwar gelingt, 100 Prozent des Verlustes von Zolleinnahmen durch Steuern auszugleichen; Staaten mit durchschnittlichem Einkommen können nur 45 bis 60 Prozent ihrer Verluste ausgleichen. Die am wenigsten entwickelten Länder verharren auf circa 70 Prozent ihrer Verluste.⁷⁴ Die Autoren jener Studie stellten ausdrücklich fest, dass diese Situation die Fähigkeit von Staaten, Entwicklung voranzutreiben und Armut zu bekämpfen, beeinträchtigt und dass es daher zu „beunruhigenden“ Auswirkungen hinsichtlich der Erfolgchancen von zukünftigen Marktliberalisierungen kommen kann.⁷⁵

Zusätzlich können gewisse Handelsverpflichtungen die Möglichkeiten von Regierungen einschränken, in außergewöhnlichen Situationen geeignete Maßnahmen zu ergreifen. So kann es zum Beispiel notwendig sein regulatorisch und den Handelsverpflichtungen gegenläufig tätig zu werden, um besonders benachteiligte Gruppen zu schützen. Auch könnte es erforderlich sein den Handel einzuschränken, beispielsweise um die nationale Lebensmittelversorgung sicherzustellen.

Jedoch machen nicht alle dieser Situationen eine Menschenrechtsklausel unabdingbar. Einige der negativen wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Handelsliberalisierung können durch eine finanzielle Unterstützung der EU abgeschwächt werden.⁷⁶ Auch beinhalten alle Handelsabkommen bereits Sonderregelungen für Ausnahmesituationen. Normalerweise erlauben Handelsabkommen die Ergreifung von „Sicherheitsmaßnahmen“ und die Erhebung von „Ausgleichsabgaben“, wenn Importe auf unvorhergesehene Art und Weise steigen und subventionierte Importe den innerstaatlichen Produzenten schaden. Gleichzeitig

⁷¹ Fontana (2009), S. 26.

⁷² Menschenrechtsbestimmungen beinhalten nur eingeschränkte Garantien gegen solche „Rückschritte“. Siehe Moon (2011).

⁷³ Baungsgaard und Keen (2005). Siehe auch WTO: Communication from the United States, Negotiating Group on Market Access – Market Access for Non-Agricultural Products – Revenue Implications of Trade Liberalization vom 11.04.2003 Dok. TN/MA/W/18/Add.2. Einige regionale Handelsabkommen sehen auch Entschädigungen vor: siehe Walkenhorst (2006).

⁷⁴ Baungsgaard und Keen (2005), S. 22. Es gab auch Ausnahmen, wie z.B. Uganda, S. 23.

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Dies bedeutet nicht, dass die Verhandlungen hinsichtlich finanzieller Unterstützung unkompliziert wären. Im Kontext des EU – AKP Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (oben, Anm. 3) argumentierte die EU zunächst, dass spezielle Unterstützung zur Handelsliberalisierung nicht ausdrücklich erwähnt werden müsste, weil dies bereits von den allgemeinen Bestimmungen zur finanziellen Unterstützung des Abkommens von Cotonou, (oben, Anm. 3) geregelt worden wäre.

gibt es normalerweise auch Ausnahmen hinsichtlich des Verbots von Exporten, wenn dies zum Schutz der Lebensmittelversorgung notwendig sein sollte. (Außerdem gibt es, wie bereits erwähnt, verschiedene negative Effekte, die mit subventionierten Exporten einhergehen, welche aber von der EU und ihren Mitgliedstaaten auch ohne eine Menschenrechtsklausel angegangen werden können).

Es kann aber auch Situationen geben, in denen die strengen Bedingungen zur Anwendung solcher Ausnahmen nicht erfüllt werden können oder die Ausnahmebedingungen einige nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen berücksichtigen, aber sich nicht um alle sozialen und wirtschaftlichen Rechte kümmern.⁷⁷ Schließlich gibt es auch Verpflichtungen, welche keine tragfähigen Ausnahmen zulassen. Es ist zum Beispiel nicht immer klar, dass es die Generalausnahmeregelungen einer Partei erlauben, den Handel mit der anderen Partei einzuschränken, um den Schutz der Menschenrechte im Hoheitsgebiet der jeweils anderen Partei sicherzustellen. Eine Ausnahmeregelung dieser Art im EU-Cariforum-Abkommen bestätigt die Regel.⁷⁸ In einer solchen Situation kann eine Importbeschränkung von Produkten, die unter Arbeitsstandards verletzende Bedingungen hergestellt wurden, oder der Export von Waffen für repressive Maßnahmen erschwert werden. Weiterhin gibt es normalerweise keine Ausnahme, die es einer Vertragspartei erlauben würde, diskriminierende Maßnahmen zum Schutz von Minderheiten zu ergreifen. In solchen Situationen könnte es nützlich sein, einem Abkommen eine Menschenrechtsklausel hinzuzufügen, die eine Vertragspartei explizit autorisiert, Menschenrechtsstandards einzuhalten bzw. für die Einhaltung von Menschenrechtsverpflichtungen einzutreten.

Andere wirtschaftliche Verpflichtungen

Einige Abkommen beinhalten Bestimmungen bezüglich Dienstleistungen, öffentlichen Ausschreibungen, geistigen Eigentums und Investitionen. In jedem dieser Fälle besteht die Möglichkeit, dass solche Bestimmungen den Drittstaat in der Einhaltung seiner Menschenrechtsverpflichtungen einschränken. In allen

dieser Fälle kann eine Menschenrechtsklausel von Nöten sein, um sicher zu stellen, dass die jeweiligen Vertragspflichten das Drittland nicht in der Einhaltung seiner Menschenrechtsverpflichtungen einschränken, oder dass die EU an Menschenrechtsverletzungen im Drittland teilnimmt. Verpflichtungen bezüglich Dienstleistungen und öffentlichen Ausschreibungen sind besonders problematisch in Bezug auf Diskriminierung. Verpflichtungen bezüglich des Schutzes von geistigem Eigentum können besonders das Recht auf Nahrung (zum Beispiel hinsichtlich der Schaffung von Rechten auf bestimmte Pflanzenarten auf der Grundlage des Internationalen Übereinkommens zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV 91)) oder das Recht auf Gesundheit (zum Beispiel hinsichtlich der Patentierung von unverzichtbaren Medikamenten) beeinträchtigen. Ein weiteres Problem sind die hohen Entschädigungssummen, welche Entwicklungsländer zahlen müssen, wenn sie Investitionsverfahren verlieren.

5.3 Unzulänglichkeiten der standardisierten Modell-Menschenrechtsklausel

Der vierte Abschnitt dieser Arbeit zeigte, dass die EU sowie zum Teil ihre Mitgliedstaaten voneinander unabhängige Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf die auswärtigen Effekte ihrer internen und externen Politik haben. Die Erörterungen der Abschnitte 5.1 und 5.2 zeigen, dass es bestimmte Situationen gibt, in denen diese Menschenrechtsverpflichtungen die EU und zum Teil ihre Mitgliedstaaten zu einem Handeln verpflichten, welches von Handelsabkommen gewöhnlich nicht gestattet ist und für welches es keine Standardausnahmen gibt. Daraus folgt, dass es die Notwendigkeit für eine spezifische Menschenrechtsklausel gibt, welche es den Vertragsparteien ermöglicht geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Dies wirft die Frage auf, ob die bestehende standardisierte Menschenrechtsklausel für diese Aufgabe geeignet ist. Aus zwei Gründen ist sie es nicht:

Erstens, erlaubt die standardisierte Menschenrechtsklausel einer Vertragspartei nicht, die Menschenrechte auf dem eigenen Gebiet zu schützen. Die Generalaus-

⁷⁷ Eine besondere, umfassendere Schutzklausel gibt es in Art. 25 Abs. 2 lit. b des EU, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EG/Cariforum-Staaten, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2009 zu dem Abschluss des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den Cariforum-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (kurz: EU – Cariforum-Abkommen), Dok. 2010/C 117 E/17. Diese Klausel erlaubt die Einführung von Schutzmaßnahmen, wenn es "Störungen in einem Wirtschaftsbereich, insbesondere Störungen, die erhebliche soziale Probleme oder aber Schwierigkeiten verursachen, die eine ernsthafte Verschlechterung der Wirtschaftslage der einführenden Vertragspartei nach sich ziehen könnten" gibt.

⁷⁸ Siehe unten, Anm. 81.



nahmen, welche sich schon jetzt in Handelsabkommen finden, erlauben zwar Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Leben, dies reicht aber, wie bereits oben bemerkt, kaum aus. Aus diesem Grund sollten alle Handelsabkommen eine Klausel beinhalten, welche die Ergreifung von außergewöhnlichen Maßnahmen gestattet, um innerstaatliche Menschenrechte zu schützen. Dies ist sowohl für die EU als auch für Drittstaaten wichtig, um sie in die Lage zu versetzen, ihren Menschenrechtsverpflichtungen in ihrem primären Verantwortungsbereich nachzukommen. Weiterhin wurde bereits gezeigt, dass die EU nach EU-Recht auch noch die zusätzliche Pflicht hat, mit Drittstaaten diesbezüglich zu kooperieren. Diese Verpflichtung kann so interpretiert werden, dass sie die EU zwingt, eine solche Klausel auch zum Wohle des Drittlandes einzuführen.

Das zweite Problem ist, dass die standardisierte Menschenrechtsklausel erst dann greift, wenn die jeweils andere Partei Menschenrechte verletzt. Dies schränkt den Anwendungsbereich der Klausel zu sehr ein. Wie bereits erwähnt wurde, hat die EU die Verpflichtung, die Menschenrechte in einem Drittstaat zu achten. Diese Verpflichtung existiert unabhängig von den Verpflichtungen eines Drittstaates. Tatsächlich kann diese Verpflichtung die EU sogar in einer Situation zum Handeln zwingen, wenn der Drittstaat selbst gar nicht für die Menschenrechtsverletzung verantwortlich ist (zum Beispiel aus Gründen der Handlungsunfähigkeit). Daher ist es aus rechtlicher Sicht ebenso wie aus der Perspektive des EU-Rechts notwendig, dass die EU in der Lage ist, Maßnahmen auf Grundlage einer Menschenrechtsklausel zu ergreifen, ohne beweisen zu müssen, dass ein Drittstaat für die Menschenrechtsverletzung verantwortlich ist.

Der folgende Abschnitt erörtert zwei potenzielle Lösungen für diese Probleme. Darüber hinaus werden Reformempfehlungen vorgestellt, welche streng genommen und vor dem Hintergrund der augenblicklichen Rechtslage vielleicht nicht notwendig sind, um der EU die Einhaltung ihrer extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen zu ermöglichen, aber welche es ihr sehr viel einfacher machen sollten, dies zu tun. Dazu gehören die Einführung einer verpflichtenden, regelmäßigen Menschenrechtsfolgenabschätzung, erweiterte Rechte und Pflichten des Gemeinsamen Rates des jeweiligen Abkommens und die zusätzliche Kompetenz des Rates, die Ergebnisse der Folgenabschätzung umzusetzen. Auch eine Erweiterung der Rolle, welche die Zivilgesellschaft, die EU-Mitgliedstaaten und das EU-Parlament im Kontext der Überwachung und Durchsetzung von Menschenrechten spielen, ist wünschenswert.

Bevor wir uns mit diesen Fragen befassen, ist es jedoch wichtig, auf einen weiteren Aspekt der Menschenrechtsklausel hinzuweisen. Ungeachtet der Unzulänglichkeiten der standardisierten Menschenrechtsklausel sollte nicht vergessen werden, dass die Menschenrechtsklausel auch ein Schlüsselinstrument der ethischen EU-Außenpolitik ist. In ihrer augenblicklichen Form erlaubt die Klausel der EU, Sanktionen zu verhängen, wenn Drittstaaten Menschenrechte verletzen. Zweifel, ob die EU rechtlich zu einem solchen Verhalten verpflichtet ist, sind jedoch angebracht. Der EuGH stellte in *Mugraby* jedenfalls fest, dass dies nicht der Fall sei. Aus diesem Grund wurde dieser politische Aspekt hier nicht ausführlich behandelt. Trotzdem sollte aber erwähnt werden, dass die Menschenrechtsklausel mehr als eine Funktion hat.

6

Eine neue Menschenrechtsklausel: Notwendige und optionale Reformen

6.1 Notwendige Reformen: unilaterales Handeln

Das rechtliche Hauptproblem der vorhandenen Menschenrechtsklausel ist, wie bereits erwähnt, dass es einer Vertragspartei nicht erlaubt, unabhängig von den durch die andere Partei verursachten Menschenrechtsverletzungen, unilateral Handlungen zum innerstaatlichen oder extraterritorialen Schutz der Menschenrechte zu ergreifen. Es gibt zwei Möglichkeiten, mit diesem Problem umzugehen. Zunächst könnte die bestehende Nichterfüllungsklausel umgeschrieben werden, so dass sie ein solches Recht beinhaltet.

Dies könnte ein Beispiel sein (hervorgehoben):

P1. Ist eine Vertragspartei der Auffassung, dass die andere Vertragspartei einer Verpflichtung aus diesem Abkommen nicht nachgekommen ist oder dass eine Bestimmung dieses Abkommens sie in der Erfüllung der eigenen Menschenrechtsverpflichtungen einschränkt, so kann sie geeignete Maßnahmen treffen. [Die Vertragspartei] unterbreitet [...] dem Gemeinsamen Rat im Hinblick auf eine für die Vertragsparteien annehmbare Lösung alle sachdienlichen Informationen binnen 30 Tagen für eine gründliche Prüfung der Situation.

Viele Nichterfüllungsklauseln unterliegen keinem geregelten Streitschlichtungsverfahren. Diese Tatsache führt dazu, dass die Partei, welche geeignete Maßnahmen ergreift, sich in einer recht starken Position befinden würde. Es ist jedoch fraglich, ob solch ein Verhalten immer politisch sinnvoll wäre.

Als zweite Option könnte den Generalausnahmen, die sich bereits in Handelsabkommen befinden, eine zusätzliche Bestimmung hinzugefügt werden. Diese

könnte Vertragsparteien erlauben, geeignete Maßnahmen zur Achtung, Förderung und Gewährleistung von Menschenrechten (wie in der Klausel der „unverzichtbaren Elemente“ definiert) zu ergreifen. Besonders wichtig wäre es klar zu stellen, dass Maßnahmen sowohl hinsichtlich innerstaatlicher als auch extraterritorialer Menschenrechte ergriffen werden dürften. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass bisher oft daran gezweifelt wird, dass es (abgesehen von der Ausnahme des Schutzes der „öffentlichen Moral“, welche im Prinzip ohnehin die Interessen des regulierenden Staates schützt) ein Recht gibt, Maßnahmen zum Schutze von Interessen in anderen Ländern zu ergreifen.

In einigen Fällen hat die EU schon begonnen, solche Zusatzklauseln zu gebrauchen. Ein Beispiel wurde bereits im EU-Cariforum-Abkommen entdeckt und oben zitiert:

Die Parteien kommen überein, [...] Maßnahmen, die notwendig sind, um Kinderarbeit zu bekämpfen, als Maßnahmen, die erforderlich sind, um die öffentliche Sittlichkeit zu schützen, oder als Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Gesundheit zu schützen, zu betrachten.⁷⁹

Auch andere Staaten haben begonnen derartige Bestimmungen weiter zu fassen. Die Freihandelsabkommen von Neuseeland beinhalten zum Beispiel eine Klausel, welche es Neuseeland erlaubt, Maßnahmen zu ergreifen, die nach seiner Ansicht notwendig sind, um den Maori hinsichtlich anderer Bestimmungen des Abkommens eine Vorzugsbehandlung zu gewähren und die Einhaltung von Neuseelands Verpflichtungen auf Grundlage des Vertrags von Waitangi zu gewährleisten. Andere Handelsabkommen erlauben positive Diskriminierung auf regionaler Ebene, aber immer nur in

⁷⁹ Art. 224 Abs. 1 lit. a Fußnote 1.), EU – Cariforum-Abkommen, oben, Anm. 79.

ganz bestimmten Bereichen wie zum Beispiel grenzüberschreitenden Dienstleistungen, Investitionen und der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.⁸⁰ Diese Klauseln sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die EU benötigt allerdings eine robustere Klausel, um ihre Verpflichtungen einzuhalten.

Beide Optionen – die Erweiterung der existierenden Nichterfüllungsklausel und die Erweiterung der Generalausnahmebestimmungen – werden unten als Entwurfsklausel X2 und X4 noch einmal präsentiert. Es sollte deutlich gemacht werden, dass es wenigstens in Bezug auf jene Maßnahmen, die notwendig sind, um es den Parteien zu erlauben, ihre Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten, vorteilhaft wäre, sich für eine der beiden Optionen zu entscheiden. Ansonsten besteht das Risiko, dass für eine gleichartige Maßnahme zwei verschiedene Verfahrenswege mit unterschiedlichen Methoden und leicht unterschiedliche Bedingungen geöffnet werden.

6.2 Veränderungen, die potenziell notwendig sein könnten: Menschenrechtliche Folgenabschätzung und Überprüfungen der Wirkung von Abkommen

Längerfristig wäre es außerdem empfehlenswert und möglicherweise notwendig, die Abkommen der EU mit Mechanismen auszustatten, welche die Implementierung der Abkommen hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechtsnormen mit Hilfe einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung überwachen und, wenn nötig und möglich, entsprechende Abkommen ergänzen.

Ein solcher Schritt stünde in Einklang mit den Leitprinzipien für menschenrechtliche Folgenabschätzungen bei Handels- oder Investitionsabkommen, welche vom UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, entworfen wurden. Die Leitprinzipien empfehlen, dass „menschenrechtliche Folgenabschätzungen als interaktive Prozesse“ verstanden werden sollten und regelmäßig, beispielsweise alle drei

oder fünf Jahre, durchgeführt werden.⁸¹ Diese Maßnahme erlaubte es der EU außerdem EU-Recht einzuhalten, welches in zunehmendem Maße die Durchführung von Folgenabschätzungen fordert.

Die Gesetzgebung entwickelt sich in dieser Hinsicht noch immer weiter, aber der Europäische Gerichtshof annullierte in *Spain v. Council* bereits eine Verordnung des EU-Rats, weil der Gerichtshof der Ansicht war, dass die Verordnung unverhältnismäßig war und keine Folgenabschätzung, welche alle die Verordnung bedingende Faktoren berücksichtigt hätte, durchgeführt wurde.⁸² In jenem Fall ging die Notwendigkeit, diese Faktoren zu berücksichtigen, aus der Maßnahme selbst hervor. Es wäre allerdings unlogisch, wenn die Notwendigkeit, gewisse Faktoren zu berücksichtigen, nicht auch aus anderen EU-Normen und besonders aus primärem EU-Recht abgeleitet werden könnte. Vor dem Hintergrund von *Spain v. Council* könnte man daher argumentieren, dass EU-Institutionen vor der Ergreifung bestimmter Maßnahmen demonstrieren müssen, dass die Verträglichkeit der jeweiligen Maßnahme mit menschenrechtlichen Verpflichtungen bedacht wurde. Diese Verfahrensweise wäre natürlich nur hinsichtlich von EU-Maßnahmen anwendbar – sie hätte keinen Nutzen in dem ebenso wichtigen Kontext der Nicht-Ergreifung gewisser Maßnahmen.

Das EU-Cariforum-Abkommen enthält einen Ansatz, wie ein Verfahren zur Durchführung einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung aussehen kann. Artikel 5 des Abkommens besagt:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Funktionieren des Abkommens kontinuierlich über ihre jeweiligen sowie die durch dieses Abkommen eingerichteten partizipativen Verfahren und Institutionen zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Ziele des Abkommens verwirklicht werden, dass das Abkommen ordnungsgemäß durchgeführt wird und dass der Nutzen ihrer Partnerschaft für Männer, Frauen, junge Menschen und Kinder maximiert wird. Die Vertragsparteien verpflichten sich ferner, bei allen gegebenenfalls auftretenden Problemen unverzüglich Konsultationen aufzunehmen.⁸³

⁸⁰ Bartels (2009), S. 351.

⁸¹ UN, Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, de Schutter (2011), oben, Anm. 8, Para. 3.3. Der Bericht wurde gut aufgenommen: siehe FES (Friedrich Ebert Stiftung) Geneva Reports (2012), S. 7.

⁸² EuGH: Urteil vom 07.09.2006 (Königreich Spanien gegen den Rat der Europäischen Union), Rechtssache C-310/04, ECR I-7318, Para. 133–5. Es ist wichtig anzumerken, dass der Gerichtshof nicht festgestellt hat, dass es eine Verpflichtung gibt, eine Folgenabschätzung durchzuführen. Das Problem bezog sich auf die Konsequenz der Nichtdurchführung einer Folgenabschätzung – nämlich, dass es keinen Nachweis gab, dass alle relevanten Faktoren berücksichtigt wurden. Es ist durchaus denkbar, dass auch andere Mechanismen – nicht nur Folgenabschätzungen – sicherstellen könnten, dass alle Faktoren berücksichtigt werden, aber eine Folgenabschätzung ist die häufigste Form dies zu tun.

⁸³ EU-Cariforum-Abkommen, Art. 5, oben, Anm. 79.

In Zukunft sollten alle EU-Freihandelsabkommen eine ähnliche Bestimmung enthalten, idealerweise mit einer genaueren Identifizierung der menschenrechtlichen Aspekte des Überwachungsprozesses. Am effektivsten wäre es, ganz gezielt auf die Durchführung einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung Bezug zu nehmen.⁸⁴ Die Leitprinzipien für menschenrechtlichen Folgenabschätzungen bei Handels- oder Investitionsabkommen beinhalten darüber hinaus Prinzipien mit Mindestanforderungen, welche bei der menschenrechtlichen Folgenabschätzung befolgt werden sollten: Unabhängigkeit, Transparenz, offene Teilnahmemöglichkeiten, Fachwissen und ausreichende Finanzierung.⁸⁵ Die unten aufgeführte Modellklausel berücksichtigt diese Prinzipien.

Ein weiterer Grundsatz, der von den Leitprinzipien zum Ausdruck gebracht wird, bezieht sich auf den Status von Empfehlungen. Die Prinzipien schlagen als ein Beispiel die öffentliche Vorstellung von Untersuchungsergebnissen zum Beispiel vor dem Parlament vor. Im Kontext von Handelsabkommen ist es essentiell, dass die Ergebnisse von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen zu konkretem Handeln führen – wenn nötig zur Ergänzung oder Aussetzung einer gewissen Bestimmung oder des Abkommens. Aus rechtlicher und politischer Sicht wären solche Maßnahmen am einfachsten vom jeweiligen Gemeinsame Rat zu ergreifen, einem Organ, welches im Rahmen jedes EU-Handelsabkommens eingerichtet wird. Das EU-Cariforum-Abkommen bietet sich wieder als ein Beispiel an. Artikel 5 wird durch eine Gemeinsame Erklärung anlässlich der Unterzeichnung des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens unterstützt.

We understand that, in the context of our continued monitoring of the Agreement within its institutions, as provided for under article 5 of the Agreement, a comprehensive review of the Agreement shall be undertaken not later than five (5) years after the date of signature and at subsequent five-yearly intervals, in order to determine the impact of the Agreement, including the costs and consequences of implementation and *we undertake to amend its provisions and adjust their application as necessary*.⁸⁶

Eine ähnliche Bestimmung könnte in allen zukünftigen EU-Handelsabkommen enthalten sein. Ein Vorbehalt muss allerdings erwähnt werden. Der Gemeinsame Rat

des EU-Cariforums hat nämlich die außergewöhnliche Kompetenz „[...] in allen unter dieses Abkommen fallenden Fragen Beschlüsse zu fassen“ (Artikel 229). Dies schließt auch die Kompetenz ein, die Anwendung bestimmter Artikel des Abkommens in angemessenen Fällen zu suspendieren. Die meisten vergleichbaren Organe haben hingegen eingeschränkte Fähigkeiten. Damit jene Institutionen ähnlich agieren können, mag es notwendig sein, ihnen ausdrücklich die gleiche Kompetenz zu verleihen. Die präzisen Kompetenzen dieser Organe variiert von Abkommen zu Abkommen, so dass auch die Kompetenz die Anwendung von bestimmten Artikeln zu suspendieren, notwendigerweise von Abkommen zu Abkommen unterschiedlich gestaltet werden muss.

Es sollte außerdem bedacht werden, dass die allgemeine Kompetenz des Gemeinsamen Rats des EU-Cariforums im Zusammenhang der Verantwortlichkeit des Rates für sein Handeln gewisse Schwierigkeiten birgt. Dieses Organ hat insbesondere die Kompetenz, Verpflichtungen zu suspendieren und neue hinzuzufügen. Daher wird hier nicht vorgeschlagen, dass alle Kompetenzen genau dieses Rates in allen anderen Abkommen repliziert werden sollen. Die Empfehlung ist lediglich, solche Organe mit der spezifischen Kompetenz und dem Mandat auszustatten, Bestimmungen eines Abkommens aus menschenrechtlichen Gründen zu suspendieren.

6.3 Optionale Reformvorschläge, um die Effektivität der Menschenrechtsklausel zu steigern

Bisher ging es hauptsächlich darum, eine Menschenrechtsklausel zu identifizieren, die es der EU und ihren Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten. Es gibt allerdings einige Reformvorschläge, welche rechtlich zwar nicht unbedingt notwendig sind, die Effektivität der Menschenrechtsklausel allerdings steigern würden.

Die Beziehung zwischen der Menschenrechtsklausel und den arbeitsrechtlichen Bestimmungen in neueren EU-Handelsabkommen

Seit dem EU-Cariforum-Abkommen von 2008 beinhalten alle EU-Handelsabkommen Kapitel über „nachhal-

⁸⁴ Siehe Harrison und Goller (2008), Informationen unter <http://www.humanrightsimpact.org/>, (Stand: 12.02.2014).

⁸⁵ UN-, Sonderberichterstatter über das Recht auf Nahrung, de Schutter (2011), oben, Anm. 8, Para. 4.1–4.7.

⁸⁶ EU-Cariforum-Abkommen, oben, Anm. 79–S. 1955.

tige Entwicklung", welche sich auf die Einhaltung bestimmter Arbeits- und Umweltstandards konzentrieren und Verfahren zur Implementierung, Überwachung und Durchsetzung dieser Standards festlegen. Zwischen der Menschenrechtsklausel und diesen Bestimmungen (besonders jenen bezüglich der Arbeitsstandards) gibt es zweifellos beträchtliche Überschneidungen.⁸⁷ Es besteht kein Zweifel, dass die wichtigsten Arbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auch Menschenrechte sind,⁸⁸ und tatsächlich hat die Europäische Kommission bereits festgestellt, dass die wichtigsten Arbeitsstandards von der standardisierten Menschenrechtsklausel berücksichtigt werden.⁸⁹ Gleichmaßen gibt es eine zunehmende Überschneidung zwischen dem Schutz der Umwelt und dem Schutz von Menschenrechten – besonders im Zusammenhang mit den Rechten indigener Völker und grenzüberschreitender Umweltverschmutzungen.⁹⁰

Idealerweise sollten diese verschiedenen Bestimmungen konsistent sein und es ist durchaus bedauerlich, dass die EU trotz zehnjähriger Erfahrung mit Menschenrechtsklauseln, gewisse Bestimmungen doppelt entworfen hat. Der Grund ist wohl das Gesamtengagement der EU für nachhaltige Entwicklung. Aber dies allein erklärt noch nicht die Einführung der Kapitel über „nachhaltige Entwicklung“. Diese Kapitel basieren komplett auf ähnlichen Abschnitten in NAFTA und anderen Handelsabkommen zwischen der USA und Kanada, und es gab zunächst keinen besonderen Bezug auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und definitiv keinen Bezug zu dem Kapitel über Arbeitsstandards. Es ist wahrscheinlich, dass diese Duplikation der verschiedenen menschenrechtlichen Standards einer wörtlichen Auslegung der Menschenrechtsklausel geschuldet war, deren Anwendung dadurch bisher auf bestimmte politische Situationen beschränkt blieb.

Die Frage ist, ob es Sinn hat, dass solch unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der Implementierung und hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsmittel die gleichen staatlichen Maßnahmen regulieren und, falls nicht, was zur Verbesserung dieses Umstandes getan werden sollte. Zunächst ist es nicht unbedingt proble-

matisch, verschiedene Mechanismen zum Umgang mit der gleichen Menschenrechtsverletzung zu haben. Die geschädigte Partei hat lediglich die Wahl zwischen verschiedenen Optionen. Zugegebenermaßen gibt es allerdings Situationen in denen es darauf ankommt, wie genau eine Verletzung formuliert und dargestellt wird. Verwaltungsbeamte der USA wiesen einst eine Petition im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der USA in Bezug auf die Ermordung eines Gewerkschaftsführers mit der Begründung zurück, dass das fragliche Handeln eine Verletzung von „Menschenrechten“ und nicht von „Arbeiterrechten“ sei.⁹¹ Dies ist jedoch ein besonderer Fall und es ist wahrscheinlicher, dass, abhängig davon in welchem Forum verhandelt wird, solche Verletzungen sowohl als Menschenrechts- als auch als Arbeiterrechtsverstöße betrachtet werden würden.

Das bedeutet, dass die wahre Schwierigkeit dieser Doppelklauseln nicht inhaltlicher, sondern institutioneller Natur ist. Die Menschenrechtsklauseln sind in mancher Hinsicht stärker. Sie schließen zusätzliche Normen mit ein (im Gegensatz zu den Klauseln von Arbeitsorganisationen) und sie können mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. Was die Arbeitsverpflichtungen an reiner Durchsetzungskraft vermissen lassen, machen sie allerdings durch ausgefeilte Verwaltungssysteme wieder gut. Die Bestimmungen zur Zivilgesellschaft, die oben besprochen wurden, befinden sich in den Kapiteln über nachhaltige Entwicklung in den jeweiligen Handelsabkommen. Eine Lösung könnte daher sein, die Mandate jener Gruppen zu erweitern, so dass sie auch den Schutz von Menschenrechten mit einschließen. Gleichzeitig könnte solch ein Ansatz aber auch die Möglichkeit eines besseren Zugangs zu den Normen, welche die eigentliche Menschenrechtsklausel schützt, erschweren.

Die beste Lösung wäre deswegen wohl, beide Klauseltypen zu verbessern: die Menschenrechtsklausel, indem sie transparenter und tragfähiger gemacht wird, und die Arbeitsbestimmungen, indem ihre Durchsetzbarkeit gesteigert wird. Man darf hoffen, dass dieser Prozess

⁸⁷ Bartels (2013). Die Überschneidungen sind nicht ideal. Es gibt kein Äquivalent für „demokratische Grundsätze“ im Kapitel über Nachhaltigkeit. Außerdem verhindert die Menschenrechtsklausel nicht unbedingt, dass eine Vertragspartei das innerstaatliche Arbeits- bzw. Umweltschutzlevel reduziert.

⁸⁸ Alston (2004), S. 457 – 476. Mantouvalou (2012), S. 151.

⁸⁹ EU, Europäische Kommission Mitteilung der Kommission an den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und das Europäische Parlament – Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen und sozialere Ausrichtung der Politik im Kontext der Globalisierung, KOM (2001) 416, S. 12.

⁹⁰ Boyle (2012).

⁹¹ United States General Accounting Office: International Trade: Assessment of the Generalized System of Preferences vom 11.1994, GAO/IGD-95-9, S. 109, siehe: <http://www.gao.gov/assets/160/154744.pdf> (Stand: 12.02.2014), zitiert in Hepple (2005), S. 96.

mit der gegenseitigen Befruchtung der jeweiligen Klauseln durch ihre besten Eigenschaften einhergeht.

Eine Rolle für das Europäische Parlament

Während die Zustimmung des Europäischen Parlamentes benötigt wird, um neue Handelsabkommen zu verabschieden,⁹² spielt das Parlament hinsichtlich der Suspendierung solcher Abkommen nur eine untergeordnete Rolle. Art. 218 Abs. 9 AEUV bevollmächtigt den Rat Abkommen auszusetzen. Das Europäische Parlament hat höchstens einen Anspruch auf Information. Dieser Anspruch basiert auf Art. 218 Abs. 10 AEUV und dem Rahmenabkommen über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, welches hinzufügt: „Die Kommission unterrichtet den Rat und das Parlament gleichzeitig und rechtzeitig über ihre Absicht, dem Rat die Aussetzung einer internationalen Übereinkunft vorzuschlagen, sowie über die Gründe dafür.“⁹³

Es ist fraglich, ob dies eine ideale Situation ist. Das Europäische Parlament spielt eine Schlüsselrolle hinsichtlich der EU-Menschenrechtspolitik, und man könnte argumentieren, dass es daher auch eine Stimme haben sollte, wenn es um die Suspendierung eines Abkommens aus Menschenrechtsgründen geht. Dies gilt besonders in Bezug auf über die „politischen“ Angelegenheiten hinausgehende Menschenrechtsfragen, welche bisher von der Menschenrechtsklausel gelöst wurden, und bei denen es sich um kurz- bzw. langfristige Auswirkungen von Handelsabkommen handelt. Wie genau eine solche Kompetenz des Parlaments gestaltet werden könnte, hängt vom jeweiligen Abkommen ab. Wenn das fragliche Abkommen einen Gemeinsamen Rat einrichtet, der mit umfangreichen Kompetenz das Abkommen zu ergänzen (wie zum Beispiel im EU-Cariforum-Abkommen) ausgestattet ist, dann sollte das Parlament auch in diesem Forum eine Rolle spielen. Eine andere Möglichkeit wäre, dass das Parlament die Formulierung von gemeinsamen Positionen des Rates beeinflussen darf. Die genauen Details solcher Lösungen bedürfen natürlich noch weiterer, sorgfältiger Überlegungen, welche aber über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen.

Eine Rolle für die Mitgliedstaaten

Handelsabkommen werden inzwischen routinemäßig von der EU und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossen (sogenannte „gemischte Abkommen“).⁹⁴ Grundsätzlich bedeutet dies, dass die EU hinsichtlich der Fragestellungen, für welche sie zuständig ist, tätig werden soll und die Mitgliedstaaten hinsichtlich der ihnen zugedachten Aufgabengebiete tätig werden. Diese Aufgabenverteilung kann zu Problemen führen, wenn es um die Ergreifung „geeigneter Maßnahmen“ in Arbeitsfeldern geht, für die sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten zuständig sind. Um dieses Problem hinsichtlich der Menschenrechtsklausel im Abkommen von Cotonou zu vermeiden, haben die Mitgliedstaaten und die EU ein Internes Abkommen verabschiedet, in welchem die Mitgliedstaaten dem EU-Rat die Kompetenz übertragen, auf der Grundlage eines qualifizierten Mehrheitswahlverfahren „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen.⁹⁵ Dieses Interne Abkommen regelt außerdem gewisse Verfahrensfragen.

Bisher wurden „geeignete Maßnahmen“ auf Grundlage einer Menschenrechtsklausel ausschließlich in Verbindung mit dem Cotonou-Abkommen ergriffen. Es ist nicht klar, ob die Abwesenheit eines ähnlichen Internen Abkommens in den anderen Verträgen den Effekt hatte, den Gebrauch der Menschenrechtsklausel einzuschränken. Es erscheint allerdings wahrscheinlich, dass ein klar definierter Rechtsrahmen, welcher regelt wie und unter welchen Umständen solch ein Mechanismus in der Praxis funktionieren könnte, der Anwendung eben jenes Mechanismus nur förderlich sein dürfte.

Eine Rolle für die Zivilgesellschaft

Die bestehende Rolle der Zivilgesellschaft

Es ist auch angebracht, die Rolle der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit den Auswirkungen von Handelsabkommen zu bedenken. Die jüngsten EU-Freihandelsabkommen sehen bereits vor, dass die Zivilgesellschaft auf verschiedene Art und Weise eine Rolle spielen kann. Die Möglichkeiten der Einflussnahme reichen von der Partizipation in einem speziellen Bera-

⁹² Art. 218 Abs. 6 lit. a v AEUV und Art. 207 Abs. 2 AEUV. Siehe Krajewski (2012), S. 309.

⁹³ EU, Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 20.10.2008, Dok. L304/47, Annex III, Punkt 8.

⁹⁴ Eine ungewöhnliche Ausnahme ist das EU, Interims-Partnerschaftsabkommen zwischen der EG und den Pazifik-Staaten, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2011 zum Interims-Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Pazifik-Staaten, 2012/C 136 E/04.

⁹⁵ EU, Internes Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Änderung des Internen Abkommens vom 18. September 2000 über die zur Durchführung des AKP-EG Partnerschaftsabkommens zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren vom 09.09.2006, Abl. L247/48.

tungsorgan (EU-Cariforum-Abkommen), über die Beteiligung an gemeinsamen und separaten Treffen von bestimmten Internen Beratungsgruppen (EU-Korea-Abkommen) bis zu individuellen Zusammenkünften von bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft in gemeinsamen Beratungsgremien, welche sich aus organisierten Akteuren der Zivilgesellschaft in der EU und im Territorium der anderen Partei zusammensetzen (EU-Zentralamerika-Abkommen). Andere Abkommen sehen für die Zivilgesellschaften allerdings nur eine sehr geringe (EU-Kolumbien / Peru) oder gar keine Rolle vor (zum Beispiel das EU-Irak, welches kein vollwertiges Handelsabkommen ist, sondern auf Grundlage des Meistbegünstigungsprinzips operiert).

Das fortschrittlichste Abkommen von allen ist das EU-Cariforum-Abkommen, und es wird empfohlen, das EU-Cariforum in Bezug auf seine Bestimmungen über die Zivilgesellschaft als Modell für zukünftige Abkommen zu betrachten. Der Beratende Ausschuss des EU-Cariforum-Abkommens hat den Status eines Organs des Abkommens und hat direkten Zugang zum Gemeinsamen Rat, welchem es auch auf eigene Initiative Empfehlungen zukommen lassen kann. Zusätzlich erhält der Beratende Ausschuss Berichte der Expertenausschüsse, welche mit der Lösung von Konflikten bezüglich der Implementierung der Arbeits- und Umweltverpflichtungen beauftragt wurden.⁹⁶ Das Mandat des Beratenden Ausschusses umfasst weiterhin die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit und erstreckt „[...]“ sich auf alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Beziehungen zwischen [den Parteien], die sich bei der Durchführung dieses Abkommens ergeben.“⁹⁷ Dieses umfassende Mandat ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber es sollte durch eine Bezugnahme auf Menschenrechte geschärft werden.

Ein Beschwerdemechanismus

Es bleibt uns noch die Frage zu stellen, ob ein Mechanismus geschaffen werden sollte, der es der Zivilgesellschaft ermöglicht Menschenrechte durchzusetzen. Abhängig von der jeweiligen Situation wären verschie-

dene Modelle denkbar. Es wäre allerdings schwierig, unmittelbare Beschwerden von Privatpersonen bezüglich von Verstößen einer jeweiligen Partei zuzulassen, ohne die institutionelle Struktur von den Abkommen auf signifikante Art und Weise zu verkomplizieren. Die Schwierigkeit besteht darin, dass es weder eine permanent existierende Institution noch ein Sekretariat gibt, welches Beschwerden von Privatpersonen annehmen und bearbeiten könnten.

Der Beschwerdemechanismus des ökologischen Nebenabkommens von NAFTA und später CAFTA ist allerdings ein Beispiel eines solchen Beschwerdeverfahrens. Diese Abkommen sehen die Einrichtung eines bestimmten Sekretariats vor, welches Beschwerden empfängt. Während die Vertragsparteien des CAFTA-Abkommens nachträglich das Sekretariat für Zentralamerikanische wirtschaftliche Integration um die Gründung einer speziellen Beschwerdeeinheit baten, kreierte das NAFTA-Abkommen selbst ein Sekretariat für diese Zwecke.⁹⁸ Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass die EU diesem Ansatz folgen würde; tatsächlich sind selbst die USA jenem Ansatz in Bezug auf arbeitsrechtliche Angelegenheiten nicht gefolgt.

Eine realistische Alternative wäre es, sich für einen innerstaatlichen Mechanismus einzusetzen, welcher es erlaubt, bei der EU Beschwerden einzureichen, und welcher – abhängig vom vorliegenden Verstoß und unabhängig davon, ob die jeweils andere Partei mit der EU kooperiert – die EU verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Auch für dieses Modell gibt es bereits Beispiele. In Bezug auf die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, welche die US-Freihandelsabkommen beinhalten, gibt die USA mit Hilfe von innerstaatlicher Gesetzgebung jedem (sowohl natürlichen Personen als auch anderen Organisationen) das Recht, Beschwerden beim Büro für Handels- und Arbeitsangelegenheiten mit der Bitte einzureichen, dass die US-Regierung mit der anderen Vertragspartei hinsichtlich potenzieller Vertragsverletzungen Beratungen aufnehmen sollte.⁹⁹ Zusätzlich gibt es eine ausgefeilte Verfahrensweise einschließlich öffentlicher Anhörungen, bevor Beratungen aufgenommen werden. Seit dem Inkraft-

⁹⁶ Art.189 Abs. 6 und Art. 195 Abs. 6 EU – Cariforum-Abkommen, oben, Anm. 79.

⁹⁷ Art. 232 Abs. 1 EU-Cariforum-Abkommen, oben, Anm. 79.

⁹⁸ Siehe CAFTA, Agreement Establishing a Secretariat for Environmental Matters Under the Dominican Republic – Central America – United States Free Trade Agreement vom 27.07.2006, verfügbar unter: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documents/MOduleII/CAFTA%20-%20Agreement%20to%20Establish%20Secretariat.pdf> (Stand: 12.02.2014).

⁹⁹ United States Government, Bureau of International Labor Affairs, Notice of Reassignment of Functions of Office of Trade Agreement Implementation to Office of Trade and Labor Affairs, Notice of Procedural Guidelines vom 21.12.2006, Nr. 71 (245) Federal Register 76691, verfügbar unter: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2006-12-21/pdf/E6-21837.pdf#page=1> (Stand: 12.02.2014). Für ein Beispiel einer Beschwerde im Rahmen dieses Verfahrens, siehe: <http://www.usleap.org/files/Guatemala%20CAFTA%20Complaint%202008.PDF> (Stand: 12.02.2014).

treten von NAFTA gab es viele Beschwerden dieser Art, und kürzlich gab es im Rahmen von CAFTA außerdem eine an die USA gerichtete Bitte um die Einrichtung eines Ausschusses zur Untersuchung von Guatemala.

Im Rahmen der EU gibt es ein paar Beispiele in anderen Kontexten, aber keine direkt vergleichbaren Mechanismen. Die neue APS Verordnung, welche im Jahre 2014 in Kraft treten soll, gibt der Europäischen Kommission zum Beispiel die Möglichkeit, APS+ Bevorzugungen zurückzunehmen, wenn bestimmte Begünstigte versäumen sollten, bestimmte Menschenrechtskonventionen zu implementieren. Die Verordnung stellt fest, dass:

Bei ihren Schlussfolgerungen zur tatsächlichen Anwendung der einschlägigen Übereinkommen beurteilt die Kommission die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der einschlägigen Aufsichtsgremien sowie – unbeschadet anderer Quellen – die Angaben Dritter, einschließlich Zivilgesellschaft, Sozialpartner, Europäisches Parlament oder Rat.¹⁰⁰

In Bezug auf wirtschaftliche Angelegenheiten sind die Beschwerdemöglichkeiten für Individuen wesentlich

besser entwickelt. So sind industrielle Vereinigungen und Unternehmen unter der Trade Barriers Regulation (Handelshemmnisverordnung, kurz TBR) zum Beispiel in der Lage, auf der Grundlage von WTO-Recht und Freihandelsabkommen Beschwerden vor die Europäische Kommission zu bringen, was zu rechtlichen Schritten seitens der EU führen kann.¹⁰¹ Es gibt ähnliche Mechanismen für Antidumping und Ausgleichsabgaben.

Vor diesem Hintergrund ist es sehr auffällig, dass es der Zivilgesellschaft in der EU gänzlich unmöglich ist, sich über Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit einem Handelsabkommen zu beschweren. Diese Tatsache steht im starken Kontrast zu den Werten der EU, welche Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit preisen. Die Einrichtung eines Mechanismus nach Vorbild der TBR, offen für Einzelpersonen und die Zivilgesellschaft, mit einem Mandat mögliche Verstöße gegen Menschenrechtsverpflichtungen der EU-Freihandelsabkommen zu untersuchen, und mit der Möglichkeit geregelter Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, geschähe nur im Einklang mit diesen Werten.

¹⁰⁰ Art. 14 Abs. 3 der EU, Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates vom 25. Oktober 2012, Abl. L303/1, hinsichtlich der Entziehung von GSP+ Privilegien. Es wird zwar im Zusammenhang mit dem Verfahren zur zeitweisen Entziehung von GSP-Privilegien nicht auf die Zivilgesellschaft verwiesen (Art. 19 Abs. 6). Absatz 15 der Präambel, welcher Art. 14 Abs. 3 ähnelt deutet allerdings an, dass Art. 19 Abs. 6 auf jene Weise interpretiert werden sollte.

¹⁰¹ EU, Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln in der geänderten Fassung vom 21.12.1994, Abl. L349/71. Für konsolidierte Fassung siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994R3286:20080305:DE:PDF> (Stand: 12.02.2014). Für eine Übersicht, siehe: <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/trade-barriers/> (Stand: 12.02.2014).

7

Eine menschenrechtliche Modellklausel mit Kommentar

Dieser Abschnitt stellt eine Reihe von Entwurfsklauseln für eine neue menschenrechtliche Modellklausel vor. Die Entwürfe basieren auf bereits existierenden Klauseln in EU-Abkommen. Änderungsvorschläge sind im Text hervorgehoben.

X1. Menschenrechtsverpflichtungen

In erneuter Bestätigung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich – demokratischer Grundsätze und Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Menschenrechtsübereinkünften festgelegt sind, und der Rechtsstaatlichkeit, verpflichten sich die Vertragsparteien, diese Verpflichtungen in ihrer Innen- und Außenpolitik einzuhalten.

Kommentar

Diese Klausel legt eine eindeutige Verpflichtung zur Achtung demokratischer Prinzipien und Menschenrechte fest. Es besteht keine Notwendigkeit, sich auf „wesentliche Elemente“ zu beziehen, insofern, als dass ein Verstoß gegen diese Verpflichtung in jedem Falle von der Nichterfüllungsklausel abgedeckt werden würde (dies stellt keine Veränderung dar).

Der Bezug auf die relevanten Prinzipien wird durch die „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und [andere internationale Menschenrechtsübereinkünfte] [...]“ hergestellt. Diese Formulierung ist weit genug gefasst, um alle Situationen abzudecken. Es wird implizit klar gemacht, dass alle die Parteien bindende Verträge „relevant“ sind und dass auch andere nicht-bindende Verträge auch „relevant“ sein könnten. Eindeutigere Formulierungen sind in diesem Zusammenhang von keinem Nutzen, und außerdem schließt dieser Entwurf auch zukünftige Abkommen mit ein.

X2. Nichterfüllungsklausel

P1. Ist die eine Vertragspartei der Auffassung, dass die andere Vertragspartei eine Verpflichtung aus diesem Abkommen nicht erfüllt hat, oder dass eine Bestimmung des Abkommens die Fähigkeit, seinen eigenen Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, einschränkt, so kann sie geeignete Maßnahmen treffen. Vor Ergreifen dieser Maßnahmen unterbreitet sie dem [Gemeinsamen Rat] innerhalb von 30 Tagen alle für eine gründliche Prüfung der Lage erforderlichen Informationen, um eine für die Vertragsparteien annehmbare Lösung zu ermöglichen.

Bei der Wahl dieser Maßnahmen ist den Maßnahmen der Vorrang zu gewähren, die das Funktionieren dieses Abkommens am wenigsten behindern. Diese Maßnahmen werden dem Assoziationsausschuss unverzüglich mitgeteilt und sind auf Ersuchen der anderen Vertragspartei Gegenstand von Konsultationen im Assoziationsausschuss.

P2. Abweichend von Absatz [P1] kann eine Vertragspartei im Einklang mit dem Völkerrecht sofort geeignete Maßnahmen treffen im Falle

a) einer nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nicht zulässigen Kündigung des Abkommens;

b) eines Verstoßes der anderen Vertragspartei gegen [Artikel X1]

In solchen Fällen müssen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ‚geeignete Maßnahmen‘ ergriffen werden, welche verhältnismäßig zu der Verletzung sind. Bei der Wahl dieser Maßnahmen werden die Parteien besonders die Interessen der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen bedenken und vermeiden, dass jene unnötig unter den Maßnahmen zu leiden haben.

Die andere Vertragspartei kann darum ersuchen, dass die Vertragsparteien innerhalb von 15 Tagen zu einer dringenden Sitzung einberufen werden, in der die Lage gründlich geprüft wird, um eine für die Vertragsparteien annehmbare Lösung zu ermöglichen.

Kommentar

Mit der Ausnahme der unterstrichenen Passage, welche nun eindeutig auf Verstöße gegen die Menschenrechtsklausel, anstatt auf die Verletzung so genannter und bisher undefinierter „wesentlicher Elemente“, Bezug nimmt, ist diese Klausel eine Kombination von verschiedenen, bereits existierenden Menschenrechtsklauseln.

Außerdem erlaubt die Klausel es einer Partei (unterstrichen), einseitig „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen, wenn dies nötig sein sollte, um der Partei die Einhaltung eigener interner und extraterritorialer Menschenrechtsverpflichtungen zu erlauben. Dadurch wird das oben bereits besprochene Hauptproblem der bestehenden Menschenrechtsklausel behoben. Wie oben angedeutet, sollte diese Klausel als eine Option verstanden werden – die alternative Möglichkeit wird in Klausel 4 besprochen.

X3. Menschenrechtsausschuss

Hiermit wird ein Menschenrechtsausschuss eingerichtet, welcher sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt und beabsichtigt, den [Gemeinsamen Rat] in Ausübung seiner Pflichten zu unterstützen. Der Ausschuss diskutiert alle Angelegenheiten, welche im Zusammenhang mit den Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich von Menschenrechten, demokratischen Grundsätzen und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auftreten.

Kommentar

Menschenrechtliche Unterausschüsse wurden bereits von einigen EU – Abkommen eingerichtet. Es wäre allerdings angemessen, wenn Menschenrechtsausschüsse eine permanente Institution aller Abkommen werden würden. Das Mandat solch eines Ausschusses sollte, so wie hier, weit gefasst sein, um alle Angelegenheiten, welche im Zusammenhang mit der Klausel über die „wesentlichen Elemente“ auftreten können, abzudecken.

X4. Generalausnahmen

Unter der Voraussetzung, dass die Maßnahmen nicht so angewandt werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien, soweit gleiche Umstände gegeben sind, oder zu einer verschleierten Beschränkung des Warenhandels, [des Dienstleistungshandels oder der Niederlassung führen], ist dieses Abkommen nicht dahingehend auszulegen, dass es die Vertragsparteien daran hindert, die Maßnahmen zu treffen und durchzusetzen, welche:

(P1) ergriffen wurden zur Achtung, zum Schutz oder zur Gewährleistung von Menschenrechten und zur Achtung von demokratischen Grundsätzen und der Rechtsstaatlichkeit in ihrer Innen- und Außenpolitik.

Kommentar

Der erste Absatz ist Standardbestandteil von Generalausnahmeklauseln in Handelsabkommen (ursprünglich Artikel XX, GATT). Die Neuerung dieser Klausel ist Absatz P1, welcher es einer Partei erlaubt, Maßnahmen im Zusammenhang mit ihren eigenen internen und auswärtigen Grundsätzen zu ergreifen. Dies ist eine der zwei notwendigen Optionen (die andere ist Klausel X2 oben), welche es der EU und ihren Mitgliedstaaten ermöglichen, immer in der Lage zu sein, ihre eigenen Menschenrechtsverpflichtungen einzuhalten.

Es sollte außerdem bemerkt werden, dass diese Klausel weiter als bisherige Bestimmungen geht, weil sie die Ergreifung von Maßnahmen zum „Schutz“ und zur „Gewährleistung“ von Menschenrechten erlaubt. Dies ist gerechtfertigt, da im Gegensatz zu Klausel X2, die Maßnahmen in diesem Kontext weder auf ungerechtfertigte, noch auf willkürliche Weise diskriminierend wirken dürfen.

Weiterhin muss angemerkt werden, dass Absatz P1 keine ausdrückliche territoriale Einschränkung hat. Die Formulierung, die stattdessen verwendet wird, ist: „in ihrer Innen – und Außenpolitik“, welche auch in Artikel X1 in Erscheinung tritt. Dies gibt den Vertragsparteien die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, welche es jeder Partei erlaubt, hinsichtlich des Schutzes von Menschenrechten im Gebiet der anderen Partei (und durchaus auch anderen Gebieten) aktiv zu werden.

X5. Menschenrechtsverträglichkeitsklausel und Revisionsklausel

Die Vertragsparteien verpflichten sich, das Funktionieren des Abkommens kontinuierlich über ihre jeweiligen sowie die durch dieses Abkommen eingerichteten partizipativen Verfahren und Institutionen zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Implementierung des Abkommens die Verpflichtungen der Parteien unter [Artikel X1] unberührt lässt.

Eine umfassende Überprüfung des Abkommens durch die Vertragsparteien soll nicht später als fünf (5) Jahre nach der Unterzeichnung dieses Abkommens und danach in fünfjährigen Intervallen erfolgen, um die Auswirkungen sowie die Kosten und Konsequenzen des Abkommens für Menschenrechte zu identifizieren.

Die Untersuchung wird auf Grundlage einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung von einer unabhängigen Institution mit angemessener Expertise im Zusammenhang mit menschenrechtlichen Folgenabschätzung, auf transparente Art und Weise, unter Berücksichtigung aller verfügbaren und relevanten Fakten aus allen Quellen und besonders aus Quellen der Zivilgesellschaft und unter Zuhilfenahme angemessener finanzieller Mittel durchgeführt.

Die Ergebnisse der menschenrechtlichen Folgenabschätzung und ein Bericht der Prüfung werden veröffentlicht. Die Vertragsparteien und der Gemeinsame Rat ergänzen, wenn nötig, die Bestimmungen des Vertrags und passen seine Anwendung im Einklang mit den Ergebnissen der Überprüfung an.

Kommentar

Diese Klausel basiert auf der Revisionsklausel des EU-Cariforum-Abkommens und der zugehörigen gemeinsamen Erklärung, sowie den Leitprinzipien für menschenrechtliche Folgenabschätzungen bei Handels- oder Investitionsabkommen. Die Klausel sieht zwei Schritte vor: eine unabhängige menschenrechtliche Folgenabschätzung und eine Folgeuntersuchung auf zwischenstaatlicher Basis (beide Untersuchungen werden veröffentlicht) mit der Möglichkeit von Ergänzungen oder anderen Maßnahmen im Rahmen des Abkommens.

Da oft verschiedene Maßnahmenarten benötigt werden könnten, lässt diese Klausel es offen, ob die geeigneten Maßnahmen von den Vertragsparteien oder vom Gemeinsamen Rat ergriffen werden. Der Gemeinsame Rat ist außerdem speziell dazu in der Lage, Maßnah-

men zu diesem Zwecke zu ergreifen, was im Vergleich zu vielen anderen Abkommen ungewöhnlich ist.

X6. Interpretation

Gemeinsamer Rat

Jede Partei kann sich mit einer Streitigkeit bezüglich der Anwendung oder der Interpretation des Abkommens an den Gemeinsamen Rat wenden. Der Gemeinsame Rat stellt sicher, dass die Anwendung und Interpretation des Abkommens [Artikel X1] gewährleistet sind.

Der Gemeinsame Rat kann Streitigkeiten mit Hilfe von Empfehlungen beilegen.

Kommentar

Die Freihandelsabkommen der EU beinhalten für gewöhnlich zwei Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten. Das erste sieht die Beilegung des Streites durch den Gemeinsamen Rat vor, das zweite durch ein Schiedsgericht. In vielen Fällen, aber nicht immer, ist die letztere Form nur in Handelsstreitigkeiten verfügbar. Zusätzlich erlauben jene Abkommen, die Kapitel über „nachhaltige Entwicklung“ beinhalten, oft die Inanspruchnahme von speziellen Streitschlichtungsverfahren in Arbeits- und Umweltfragen. In jedem Fall ist es erstrebenswert eine Klausel hinzuzufügen, welche besagt, dass alle Verpflichtungen im Einklang mit Artikel X1 ausgelegt werden müssen.

Die Wortwahl ist in diesem Zusammenhang direkt von Art. 19 EUV (ex Art. 220 EGV) entlehnt, wo sie die Quelle der ursprünglichen Grundrechte Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU war. Der Verweis auf Artikel X1 ersetzt eine Bezugnahme auf „das Recht“ in jener Bestimmung.

Schiedsgericht

Ein Schiedsgericht legt die Bestimmungen des Artikel Z [welcher sich auf Handelsverpflichtungen bezieht] im Einklang mit gewohnheitsrechtlichen Interpretationsregeln des Völkerrechts aus, einschließlich jener, welche in der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert wurden. Die Entscheidungen des Schiedsgerichts können die Pflichten der Bestimmungen in [Artikel X1] weder ergänzen noch einschränken.

Kommentar

Der ursprüngliche letzte Satz basiert auf den Art. 3.2. und Art. 19.2 des WTO Streitschlichtungsübereinkommens. Aus technischer Sicht ist der Satz überflüssig, weil die Auslegung eines Vertrages nie die Ergänzung bzw. Einschränkung von Pflichten zulässt, weil jene Pflichten ohnehin von der Vertragsauslegung abhängig sind. Dessen ungeachtet ist die Verwendung dieses Satzes in den jüngsten EU -Freihandelsabkommen als Warnung gegen richterlichen Aktivismus sinnvoll. Die Revision dieser Klausel streicht die ursprüngliche (und nun überflüssige) Bezugnahme auf die zu interpretierenden Bestimmungen und ersetzt sie durch einen Verweis auf Artikel X1. Der Verweis auf Artikel X1 ist in diesem Zusammenhang nicht überflüssig – jedenfalls nicht in solchen Fällen, wo es keine Unklarheiten bezüglich des Inhalts von X1 gibt. In solchen Fällen ist dieser letzte Satz zwar wirkungslos, aber er schadet nicht.

X7. Beschwerdemechanismus für die Zivilgesellschaft

Es wurde oben angedeutet, dass ein Beschwerdemechanismus auf Grundlage der TBR etabliert werden sollte, um es der Zivilgesellschaft zu ermöglichen, Beschwerden vor die Europäische Kommission zu bringen. Die Details solch eines Verfahrens müssen noch genau geklärt werden, aber im Wesentlichen muss es ein Recht geben, ein Verfahren zu aktivieren, welches der Kommission den Auftrag gibt, eine Situation zu untersuchen und möglicherweise zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Bei solchen Maßnahmen kann es sich um einseitige Aktionen handeln (wenn es um eine EU-Angelegenheit geht) oder, abhängig von der Natur des Verstoßes, um gemeinsame Maßnahmen oder Durchsetzungsaktionen gegen die andere Vertragspartei.



Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	EuGH	Europäischer Gerichtshof
APS	Verordnung Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates	EUV	Vertrag über die Europäische Union
APS+ EU	Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung im Rahmen der APS-Verordnung	GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
CAFTA	Central American Free Trade Agreement	ILC	Völkerrechtskommission
CESCR	UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	ILO	Internationale Arbeitsorganisation
DüD	Deutscher Übersetzungsdienst	IGH	Internationaler Gerichtshof – ICJ
Dok.	Dokument	IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
EAD	Europäischen Auswärtigen Dienstes	IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ECR	European Court Reports	IWF	Internationalen Währungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft	NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	NATO	Nordatlantikpakt-Organisation
EMRK	Europäischen Menschenrechtskonvention	Nr.	Nummer
EP	Europäisches Parlament	Rat	Rat der Europäischen Union
EU	Europäische Union	TBR	Trade Barriers Regulation (Handelshemmnisverordnung)
EU-Grundrechtecharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union	UN – Charta	Charta der Vereinten Nationen
EuG	Gericht der Europäischen Union	UN-Kinderrechtskonvention	Übereinkommen über die Rechte des Kindes
		USA	Vereinigte Staaten von Amerika
		WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
		WTO	Welthandelsorganisation

Literaturverzeichnis

Alston, Philip (2004): "Core Labour Standards" and the Transformation of the International Labour Rights Regime. In: *European Journal of International Law* 15 (3), S. 457–521.

Bartels, Lorand (2005): *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*. Oxford: Oxford University Press.

Bartels, Lorand (2009): Social Issues: Labour, Environment and Human Rights. In: Simon Lester and Bryan Mercurio (Hg.): *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis 1*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 342–366.

Bartels, Lorand (2013): Human Rights and Sustainable Development Obligations in the EU's Free Trade Agreements. In: *40 Legal Issues of Economic Integration* 4, S. 297–31.

Baunsgaard, Thomas / Michael Keen (2005): Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. IMF Working Paper No. 05/112.

Bazzocchi, Valentina (2011): The European Charter of Fundamental Rights and the Area of Freedom, Security and Justice. In: di Federico, Giacomo (Hg.): *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*. Wien: Springer, S. 177–198.

Besson, Samantha (2012): The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to. In: *Leiden Journal of International Law* 25 (4), S. 857–884.

Bonavita, Valeria (2011): The EU Charter of Fundamental Rights and the Social Dimension of International Trade. In: di Federico, Giacomo (Hg.): *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*. Wien: Springer, S.241–264.

Boyle, Alan (2012): Human Rights and the Environment: Where Next? In: *European Journal of International Law* 32 (3), S. 613–642.

Da Costa, Karen (2012): *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2005): *Die General Comments zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen*. Baden-Baden: Nomos, 627 S.

Eeckhout, Piet (2011): *EU External Relations Law*. Oxford: OUP.

Fierro, Elena (2001): Legal Basis and Scope of the Human Rights Clause in EC Bilateral Agreements. In: *European Law Journal* 7 (1), S. 41–68.

FES (Friedrich Ebert Stiftung) Geneva Reports (2012): Report on the 19th Regular Session of the UN Human Rights Council. 23. März 2012, http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/2012_03_Report_HRC19_TR.pdf (Stand: 10.02.2014).

Fontana, Marzia (2009): The Gender Effects of Trade Liberalization in Developing Countries: A Review of the Literature. In: Bussolo, Maurizio and De Hoyos, Rafael E. (Hg.): *Gender Aspects of the Trade and Poverty Nexus: a Macro-Micro Approach*. Washington, DC: World Bank/Palgrave, S. 25–52.

Gandhi, P. R. (1998): The Universal Declaration of Human Rights at Fifty Years: Its Origins, Significance and Impact. *German Yearbook of International Law* 41, S. 206–225.

Harrison, James / Alessa Goller (2008): Trade and Human Rights: What Does "Impact Assessment" Have to Offer? In: *Human Rights Law Review* 8 (4), S. 587–615.

- Hepple, Bob** (2005): *Labour Laws and Global Trade*. Oxford: Hart.
- Hervey, Tamara** (2003): The "Right to Health" in European Union Law. In: Hervey, Tamara und Jeff Kenner (Hrsg.): *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective*. Oxford: Hart.
- Knox, John** (2012): The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations. In Radu Mares (Hg.): *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, Leiden: Martinus Nijhoff, S. 51–85.
- Krajewski, Markus** (2012): The Reform of the Common Commercial Policy. In: Biondi, Andrea, Piet Eeckhout und Stephanie Ripley (Hg.): *EU Law After Lisbon*. Oxford: OUP, S. 292–312.
- Laakso, Liisa u.a.** (2007): Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement. In: *Studies in European Development Co-operation Evaluation* No 6. Amsterdam: Aksant.
- Mantouvalou, Virginia** (2012): Are Labour Rights Human Rights? In: *European Labour Law Journal* 3 (2), S. 151–172.
- Milanovic, Marko** (2011): *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*. Oxford: OUP.
- Moon, Gillian** (2011): Fair in Form, but Discriminatory in Operation – WTO Law's Discriminatory Effects on Human Rights in Developing Countries. In: *Journal of International Economic Law* 14 (3), S. 553–592.
- Palmer, Ellie** (2007): *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*. Oxford: Hart.
- Portela, Clara** (2010): *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work*. London: Routledge.
- Ranjan, Prabhash** (2005): *International Trade and Human Rights*. In: T Cottier, J Pauwelyn und E Bürgi (Hg.): *Human Rights and International Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- de Schutter, Olivier, u.a.** (2012): Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. In: *Human Rights Quarterly* 34, S. 1084–1169. <http://www2.lse.ac.uk/humanRights/article-sAndTranscripts/2012/HRQMaastricht.pdf> (Stand: 10.02.2014).
- Schütze, Robert** (2011): The "Succession Doctrine" and the European Union. In: Arnulf, Anthony u.a. (Hg.): *A Constitutional Order of States?* Oxford: Hart.
- Skogly, Sigrun / Mark Gibney** (2002): Transnational Human Rights Obligations. In: *Human Rights Quarterly* 24 (3), S. 781–791.
- Schwelb, Egon** (1972): The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter. In: *American Journal of International Law* 66, S. 337–351.
- Schwebel, Stephen** (1994): Human Rights in the World Court. In: Stephen Schwebel (Hg.): *Justice in International Law*. Cambridge: CUP, S. 146–170.
- von Bernstorff, Jochen** (2011): Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility. In: *Archiv des Völkerrechts* 49 (1), S. 34–63.
- Walkenhorst, Peter** (2006): Revenue Loss Compensation Mechanisms in Regional Trade Agreements. In: *Journal of International Development* 18 (3), S. 379–385.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 – 0

Fax: 030 25 93 59 – 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de